Ontario

Comité Permanent des Affaires Économiques et Financières

Rapport sur les achats autre-frontière

1re session 35e législature
40 Elizabeth II

ISBN 0-7729-8711-4

92-00447/

STANDING COMMITTEE ON
FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Ontario

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

COMITÉ PERMANENT DES
FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

l'honorable David Warner,
Président de l'assemblée législative

Monsieur,

Le comité permanent des finances et des affaires économiques a l'honneur de présenter son rapport sur les achats autre-frontière et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Jim Wiseman

Jim Wiseman

Queen's Park
Juin 1991

MEMBRES DU
COMITÉ PERMANENT DES
FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

JIM WISEMAN
PRÉSIDENT

KIMBLE SUTHERLAND
VICE-PRÉSIDENT

DAVID CHRISTOPHERSON	RON HANSEN
NORMAN J. JAMISON	MONTE KWINTER
GERRY PHILLIPS	NORMAN W. STERLING
CHRIS STOCKWELL	BARBARA SULLIVAN
BRADLEY R. WARD	MARGERY WARD

Todd Decker
Greffier du Comité

Anne Anderson
Recherchiste

David Rampersad
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉAMBULE	1
INTRODUCTION	3
DÉFINITION DU PROBLÈME	5
Les répercussions	8
Le comportement des consommateurs	11
Les causes sous-jacentes	13
LES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	17
LE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES	19
La situation actuelle	19
L'accord de libre-échange	20
La perception des droits de douane et la gestion de la circulation	20
La taxe de vente provinciale	25
LE COMMERCE DE DÉTAIL ET LA COMMERCIALISATION	29
L'APPROVISIONNEMENT ET LA DISTRIBUTION	36
Les réseaux de distribution	36
La gestion de l'offre	38
LE RÉGIME FISCAL	41
L'ÉDUCATION, LA SENSIBILISATION ET LA PROMOTION	45
LISTE DES RECOMMANDATIONS	48
ANNEXE A : Opinion dissidente de M. Monte Kwinter, M. Gerry Phillips et M^me^ Barbara Sullivan, du Parti libéral	
ANNEXE B : Opinion dissidente de M. Chris Stockwell et de M. Norm Sterling, du Parti progressiste conservateur	
ANNEXE C : Liste des témoins	
ANNEXE D : Liste des documents	

PRÉAMBULE

Les répercussions du nombre toujours croissant de résidents de l'Ontario qui vont faire leurs achats aux États-Unis sont une question qui préoccupe beaucoup le Comité permanent des affaires économiques et financières depuis plusieurs mois. Par conséquent, le Comité a décidé d'étudier le problème des achats outre-frontière afin de résumer les travaux effectués par un grand nombre d'organismes et de faire des recommandations susceptibles d'aider ceux qui subissent les contrecoups de ce problème.

Le Comité aurait aimé visiter les collectivités frontalières dans le cadre de son étude. Toutefois, ses membres ont estimé que, compte tenu de l'urgence du problème et des restrictions posées aux déplacements des députés durant les sessions de l'Assemblée législative, il valait mieux, à ce moment-ci, inviter des témoins à Toronto plutôt que de visiter les collectivités touchées elles-mêmes. Les audiences publiques du Comité se sont donc tenues du 28 mars au 9 mai 1991.

Le Comité a entendu 18 témoins. En plus du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, de la ministre du Revenu et de ses hauts fonctionnaires, du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et du personnel du Service de recherches de l'Assemblée législative, le Comité a reçu un grand éventail de spécialistes et de parties intéressées, qui lui ont exposé leurs inquiétudes et qui lui ont présenté les résultats de leurs études. Le Comité s'est efforcé de consulter des représentants du plus grand nombre de secteurs possible, notamment les détaillants, les distributeurs, les consommateurs, l'industrie laitière, la Régie des alcools de l'Ontario et des experts-conseils du secteur. Le Comité apprécie à leur juste valeur les témoignages raisonnés et éloquents de ceux qui ont comparu devant lui; il saisit donc l'occasion de remercier les témoins qui ont pris

le temps de lui faire partager leurs inquiétudes et de le faire profiter si généreusement de leur compétence.

INTRODUCTION

Il y a bien longtemps que les Ontariens vont acheter des biens de consommation moins chers aux États-Unis. Récemment, toutefois, le nombre de résidents de l'Ontario qui traversent la frontière pour aller faire leurs achats connaît une progression exponentielle tandis que le nombre de touristes américains qui viennent en Ontario est en chute libre. Par conséquent, les détaillants et les collectivités locales de l'Ontario perdent des affaires au profit des détaillants américains. Les répercussions de ce manque à gagner, en particulier sur le plan de l'emploi, se sont aggravées en raison de la récession actuelle et de la restructuration industrielle que nous vivons depuis quelques années.

Les répercussions des achats outre-frontière se font sentir le plus directement dans le secteur du commerce de détail et dans les collectivités frontalières; ce n'est là toutefois que la pointe de l'iceberg. Ce phénomène touche aussi d'autres secteurs industriels puisque tout problème vécu par le secteur du commerce de détail se traduit par une baisse du chiffre d'affaires des fournisseurs de ce secteur, qu'il s'agisse d'entreprises du secteur de la fabrication ou de celui de l'agro-alimentaire. En outre, les détaillants des autres régions de la province subissent les contrecoups de cette situation lorsque de plus en plus d'Ontariens des régions plus éloignées de la frontière commencent à aller faire leurs achats aux États-Unis.

Les causes des achats outre-frontière sont complexes et relèvent principalement de la compétitivité. Certains facteurs, qui semblent nuire à la compétitivité de la province, tels que le régime fiscal, ont aussi une influence sur le tissu social de l'Ontario; l'une des questions à résoudre est donc de trouver un bon équilibre entre ces deux facteurs. Comme le problème est complexe et met en cause tous les paliers de gouvernement ainsi que de nombreux secteurs industriels, les achats

outre-frontière sont un problème pour lequel n'existe aucune panacée ni aucune solution simple.

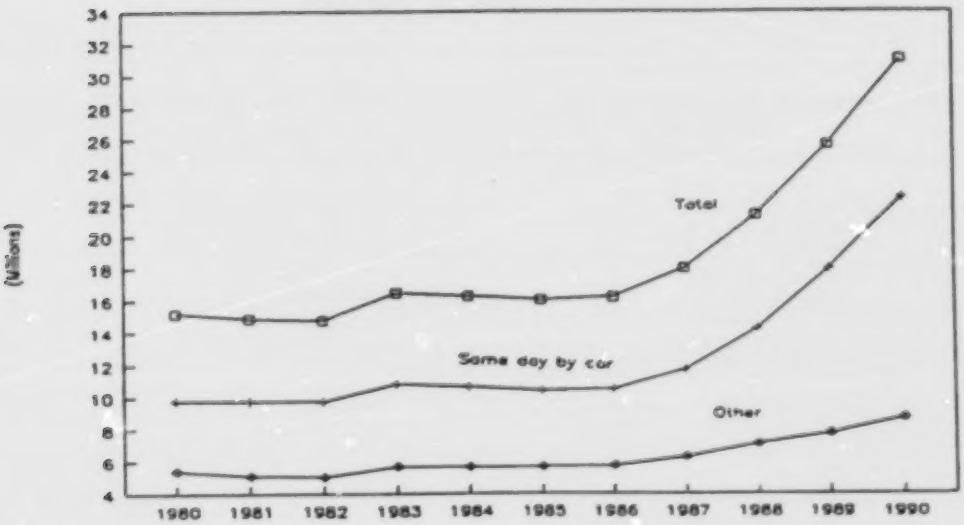
Le présent rapport étudie l'éventail des questions que l'on a soumises au Comité permanent des affaires économiques et financières. Ses recommandations portent à la fois sur l'aide immédiate, à court terme, dont ont besoin ceux qui se trouvent aux premières lignes et sur les changements structurels qu'il convient de favoriser pour faciliter l'adaptation des industries ontariennes au monde de plus en plus concurrentiel dans lequel nous vivons.

DÉFINITION DU PROBLÈME

Le phénomène des achats outre-frontière fait l'objet de maintes anecdotes, mais les statistiques à son propos sont rares. On a essayé d'évaluer l'ampleur de ce problème de diverses façons. Statistique Canada compile des données sur le nombre des voyageurs qui arrivent au pays et peut ventiler ce nombre selon l'emplacement du poste frontière qu'ils utilisent, leur domicile et la durée de leur séjour. Le chiffre approximatif le plus couramment utilisé dans le cas des Ontariens qui vont faire leurs achats aux États-Unis est le nombre de résidents canadiens qui utilisent un poste frontière situé en Ontario pour revenir au Canada après un séjour d'une journée aux États-Unis. En 1990, le nombre de ces voyageurs qui sont rentrés au pays en voiture s'élevait à 22,4 millions, soit l'équivalent de 2,3 voyages pour chaque homme, femme et enfant vivant en Ontario. Ce chiffre représente une augmentation de 25 pour 100 par rapport à celui de l'année précédente. D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et le Québec, ont aussi vu le nombre des acheteurs outre-frontière augmenter de façon importante.

TABLEAU 1

RÉSIDENTS CANADIENS REVENANT DES ÉTATS-UNIS PAR L'ONTARIO, 1980-1990



(Millions)	(Millions de personnes)
Total	Total
Same day by car	Voyage d'une journée en voiture
Other	Autre

Source : Tiré de Statistique Canada, numéro de catalogue 67-001

Les Canadiens se sont toujours rendus aux États-Unis à l'occasion de voyages d'une seule journée aussi bien que de voyages plus longs. Le nombre de ceux qui sont rentrés au pays par les postes frontière situés en Ontario a été relativement constant de 1980 à 1986, soit autour de 10 à 11 millions de personnes, mais ce nombre a commencé à augmenter rapidement à partir de 1987 (voir tableau 1). Selon le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, ce nombre pourrait augmenter de 25 à 30 pour 100 à l'échelle nationale en 1991.

Un autre moyen d'évaluer le phénomène est de se servir du nombre des formules de déclaration de douane recueillies par Revenu Canada. Cette méthode ne donne pas une évaluation exacte des biens achetés aux États-Unis puisqu'elle ne tient compte ni des franchises ni de la contrebande; elle donne toutefois une certaine indication de l'évolution des choses. Les données de Revenu Canada fournies par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) indiquent que l'augmentation du nombre des déclarations faites aux six postes frontière les plus importants de l'Ontario entre 1987 et 1990 se présente comme suit :

- Déclarations orales 285 %
- Déclarations écrites 325 %
- Formules B-15 requises pour le paiement des droits de douane 502 %

La FCEI fait remarquer que l'augmentation la plus importante se produit chez les gens qui acquittent les droits de douane; la Fédération en déduit que les achats outre-frontière continuent d'augmenter en dépit des droits de douane.

Un autre exemple du nombre de Canadiens qui vont faire leurs achats aux États-Unis, selon le Conseil canadien de la distribution alimentaire, est l'évaluation du nombre des voitures portant une plaque d'immatriculation ontarienne se trouvant dans les terrains de stationnement des supermarchés américains. Une telle évaluation ponctuelle a révélé que 43 pour 100 de ces voitures appartenaient à des Canadiens.

Le nombre et le taux de croissance des acheteurs outre-frontière seraient moins inquiétants si l'on pouvait constater une augmentation correspondante du nombre des citoyens américains qui viennent faire leurs achats en Ontario. Malheureusement, tel n'est pas le cas; en fait, le nombre des touristes américains

a baissé. Selon le Groupe de travail des villes frontalières ontariennes sur les achats outre-frontière, l'évaluation des séjours d'une journée en Ontario et en provenance de l'Ontario est passée d'un solde net des entrées en Ontario de 1,4 million de personnes au cours du deuxième trimestre de 1987 à un solde net des sorties de l'Ontario de 1,5 million de personnes au cours du deuxième trimestre de 1990.

Les répercussions

Ce déséquilibre dans le nombre croissant des voyageurs qui vont faire leurs achats outre-frontière n'a pas seulement pour effet de congestionner les postes frontière et leurs environs et d'y créer des queues interminables; chose peut-être encore plus grave, cette situation a aussi de grandes répercussions économiques pour les collectivités ontariennes. Mentionnons, en premier lieu, la baisse du chiffre d'affaires des commerces de détail et les répercussions de ce phénomène sur la viabilité de nombreuses entreprises, sur l'emploi et sur les recettes de la province. La vulnérabilité du secteur du commerce de détail aux effets des achats outre-frontière augmente encore davantage en raison des difficultés liées à la récession actuelle.

L'étendue de ce manque à gagner est difficile à quantifier. Selon un plan cadre de commercialisation assorti d'un plan d'action et mis en oeuvre par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, ce manque à gagner aurait été, en 1989, de l'ordre de 340 à 360 millions de dollars, en ce qui a trait au chiffre d'affaires des commerces de détail, et de 40 à 50 millions de dollars, en ce qui a trait aux recettes de la province. Certaines collectivités frontalières telles que Sault Ste. Marie et Thunder Bay ont demandé au cabinet d'experts-conseils Ernst & Young d'étudier la situation. Ces experts ont tenté d'évaluer la perte économique en se servant des données de Revenu Canada sur les douanes, de

sondages téléphoniques et d'un modèle économique. Leurs études ont fait ressortir les éléments suivants :

- À Sault Ste. Marie, le manque à gagner, sur le plan des ventes de biens et de services, s'élevait à 104 millions de dollars en 1990 et à environ 7,5 millions de dollars respectivement pour ce qui est des recettes du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial.

- On estime que les achats outre-frontière effectués par Pigeon River, près de Thunder Bay, représentaient une valeur de 15,4 millions de dollars en 1988-1989, soit une augmentation de 60 pour 100 par rapport à l'année précédente.

Un autre cabinet d'experts-conseils spécialisé dans le secteur du commerce de détail, John Winter Associates Limited, a effectué diverses études pour le compte de plusieurs collectivités. Ces études faisaient principalement appel à des entrevues téléphoniques.

- On estime que le manque à gagner annuel sur le plan des ventes de produits alimentaires et de produits d'usage général s'élève environ à 155 millions de dollars dans la municipalité régionale de Niagara.

- Dans la région de Windsor, on estime que les ventes perdues par le comté d'Essex s'élèvent à 69 millions de dollars.

- À Toronto, la valeur des ventes perdues est d'au moins 200 millions de dollars.

Pour ce qui est de l'ensemble de la province, le Conseil canadien du commerce de détail estime que l'Ontario a perdu plus de 600 millions de dollars au cours de 1990. En 1991, selon John Winter, le manque à gagner de l'Ontario sur le plan des ventes au détail pourrait s'élever à 1 milliard de dollars, chiffre que citent aussi le Conseil canadien du commerce de détail et le Groupe de travail des villes frontalières ontariennes. Ces estimations se fondent sur l'hypothèse que les tendances actuelles se maintiendront et que les pouvoirs publics resteront passifs.

Ce chiffre ne représente qu'environ 1,4 pour 100 du chiffre d'affaires total du secteur du commerce de détail de la province en 1990, qui est de 73 milliards de dollars, mais tous ses effets sont probablement concentrés le long de la frontière. Une étude ultérieure du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, rendue publique après la fin des audiences du Comité, estime que le manque à gagner sur le plan des ventes au détail est de 2,2 milliards de dollars, soit plus du double des prévisions antérieures.

Le Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (TUAC) estime que ce manque à gagner est encore plus important, soit peut-être de l'ordre de plus de 2 milliards de dollars. En revanche, Buffalo Advertising Inc. estime que le chiffre de 1 milliard de dollars paraît exagéré puisque, selon cette entreprise, chaque achat effectué aux États-Unis aurait donné lieu à des dépenses du même ordre en Ontario et que, en outre, la baisse des ventes est la conséquence de plusieurs facteurs, et non seulement des achats outre-frontière.

Les chiffres cités par les témoins ne sont que des estimations obtenues par les méthodologies diverses. Le Comité s'inquiète particulièrement de l'absence de chiffres réels permettant de quantifier l'ampleur du manque à gagner sur le plan des ventes au détail et des recettes provinciales. Ces diverses estimations partent de ce que l'on estime être le niveau constant des achats effectués aux États-Unis au début des années 1980, avant l'explosion récente. Entre autres facteurs pouvant expliquer la variation de ces estimations, mentionnons la sous-évaluation ou la non-déclaration, par les participants aux sondages, du nombre et de la valeur des biens entrés au Canada en contrebande, l'hypothèse selon laquelle ceux qui vont acheter aux États-Unis auraient acheté des produits d'une valeur comparable en Ontario et la fiabilité des modèles utilisés pour étendre les résultats des sondages au reste de la province.

Il existe diverses évaluations des répercussions des achats outre-frontière sur l'emploi bien qu'il soit difficile d'isoler ce facteur du grand éventail des causes de la perte d'emplois. Les estimations de portée locale et provinciale soumises au comité sont les suivantes :

- 1 100 emplois dans la région de Niagara (John Winter)
- 2 000 emplois dans la région de Toronto (John Winter)
- 650 emplois dans le secteur du commerce de détail dans le comté d'Essex (John Winter)
- 1 000 emplois à temps plein et à temps partiel dans le secteur de l'épicerie et 1 000 emplois de plus dans le secteur de la distribution et de l'agriculture (TUAC)
- 7,2 emplois par tranche de 1 million de dollars de ventes perdues à Sault Ste. Marie (Groupe de travail des villes frontalières ontariennes)
- 1 700 emplois dans le secteur du commerce alimentaire de détail (Conseil canadien de la distribution alimentaire)

Le comportement des consommateurs

Si l'on essaie maintenant de préciser ces chiffres globaux selon les produits et les secteurs, les diverses études susmentionnées font ressortir que les achats les plus fréquents portent sur le lait, l'épicerie, l'essence, les alcools, la bière et les cigarettes. Les TUAC estiment que près de la moitié des dépenses totales engagées aux États-Unis portent sur des produits alimentaires. Selon le Conseil canadien de la distribution alimentaire, les pertes essuyées par le secteur du commerce alimentaire de détail en Ontario représentent près du quart du manque à gagner sur le plan des ventes au détail, soit près de 5 millions de dollars par semaine. Le chiffre d'affaires de la RAO a baissé de 3 pour 100 dans l'ensemble de la province l'année dernière, mais cette baisse a été quelque peu plus rapide

dans les collectivités frontalières, où elle atteint 4 pour 100. Les articles importants achetés le plus souvent comprennent des automobiles, des bateaux, des fournitures de construction, des vêtements, du linge de maison et des articles électroniques.

Selon les témoins, les consommateurs ontariens vont acheter aux États-Unis principalement en raison des prix beaucoup moins élevés qu'ils y trouvent, mais aussi, dans une moindre mesure, en raison du meilleur choix et du meilleur service que leur offrent les magasins américains. Certains témoins ont souligné l'importance de comparer les choses comparables; selon eux, par exemple, il ne sert à rien de comparer les prix d'un magasin ordinaire canadien à ceux pratiqués par un minimarge américain. De même, les consommateurs qui achètent des produits électroniques aux États-Unis doivent veiller à ce que ces produits soient approuvés par l'ACNOR et respectent des normes identiques en ce qui a trait à la sécurité ou à l'efficacité énergétique.

Un modèle de John Winter semble prouver que les catégories et la fréquence des achats varient selon l'éloignement de l'acheteur par rapport à la frontière. Les gens qui habitent le long de la frontière semblent prêts à la traverser pour aller acheter des articles courants tels que l'essence, l'épicerie, des repas et de la bière, et ce, de façon périodique et constante. À mesure qu'on s'éloigne de la frontière, on constate que les Ontariens ont tendance à se rendre aux États-Unis moins fréquemment et que lorsqu'ils le font, c'est pour acheter des articles plus chers. Récemment, les limites de ces zones se sont étendues de sorte que, en 1990, la presque totalité des Ontariens sont prêts à aller acheter aux États-Unis; cela veut donc dire que pratiquement la totalité des collectivités ontariennes sont maintenant des collectivités frontalières.

Ces remarques ont des répercussions sur les changements de politique que l'on peut proposer pour résoudre la crise des achats outre-frontière. En premier lieu, comme les résidents de différentes régions achètent différentes catégories de produits aux États-Unis, le fait de modifier les politiques touchant à une seule catégorie de produits n'influerait pas sur le comportement des résidents des autres régions et n'aurait donc qu'un effet limité. Par ailleurs, toute politique qui vise les collectivités frontalières se heurtera à la difficulté de définir ce qu'est une collectivité frontalière.

Les causes sous-jacentes

Comme nous l'avons déjà mentionné, les Ontariens ont depuis longtemps l'habitude d'aller acheter aux États-Unis, mais le nombre de ceux qui le font et la fréquence de ces voyages ont augmenté rapidement depuis 1987. Selon les témoignages entendus par le Comité, l'explosion exponentielle récente du nombre des acheteurs outre-frontière n'a pas qu'une seule explication simple; au contraire, ces témoignages ont fait ressortir une combinaison complexe de facteurs, notamment :

- les prix moins élevés pratiqués aux États-Unis;
- l'accord de libre-échange;
- le cours du dollar canadien;
- les taux d'intérêt;
- la taxe sur les produits et services;
- la surveillance moins grande à la frontière;
- la non-perception de la taxe de vente provinciale à la frontière;
- les taxes élevées en vigueur au Canada et le fardeau réglementaire imposé par tous les paliers de gouvernement;
- le prix de l'essence;

- la gestion de l'offre;
- le coût plus élevé de la main-d'oeuvre au Canada;
- le coût plus élevé de l'immobilier au Canada;
- le meilleur service à la clientèle et la meilleure connaissance des produits offerts aux États-Unis;
- les méthodes de commercialisation des détaillants américains, notamment leur publicité dynamique;
- l'ouverture des commerces le dimanche;
- les minimarges américains;
- la récession et l'incertitude économique.

Certains témoins tels que la Chambre de commerce de l'Ontario considèrent que les achats outre-frontière sont le symptôme d'un problème de compétitivité plus vaste, qui découle des changements structurels que vit actuellement l'Ontario. Le Groupe de travail des maires trouve une cause commune à la perte d'emplois dans le secteur de la fabrication et aux achats outre-frontière, à savoir notre manque de compétitivité sur le plan des prix en raison des politiques fiscale et économique de notre pays.

Selon de nombreux groupes, le problème ne pourra être résolu sans une démarche plus vaste et structurelle, qui fasse appel à la coordination et à la collaboration de tous les participants des secteurs public et privé. Un des moyens proposés est la constitution d'un groupe de travail national composé de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et des administrations municipales, ainsi que de représentants de haut niveau du monde des affaires, de l'industrie et des milieux syndicaux; on a aussi parlé de l'élargissement du mandat du Conseil du premier ministre. Par ailleurs, le Conseil canadien de la distribution alimentaire a réclamé que toutes les nouvelles lois et tous les nouveaux règlements fassent l'objet d'un examen plus serré qu'à l'heure

actuelle dans le but d'en cerner les effets sur la compétitivité de l'industrie ontarienne.

Le Comité est d'accord avec les témoins qui affirment que les achats outre-frontière sont un problème complexe, qui concerne tous les paliers de gouvernement et qui touche un grand éventail de secteurs industriels, tant sur le plan patronal que syndical. On ne pourra contrecarrer ce phénomène que si les solutions proviennent de tous les paliers de gouvernement en collaboration avec le monde des affaires, les milieux syndicaux et les organismes communautaires de toute la province.

Le Comité recommande donc que :

1. **La province de l'Ontario participe à un groupe de travail tripartite sur les achats outre-frontière, en collaboration avec le gouvernement fédéral et les municipalités.**

Par ailleurs, il est important de tenir compte du fait que l'Ontario est responsable d'une grande partie de l'activité économique au Canada et qu'un groupe de travail national, mis sur pied avec d'autres provinces, ne suffira pas nécessairement à combler tous ses besoins. En outre, l'absence de données concrètes sur les achats outre-frontière et la répartition des effets de ce phénomène sur différents ministères empêchent d'évaluer ses répercussions réelles sur la province et d'assurer un suivi efficace des mesures prises à son égard. Il est donc essentiel de coordonner les efforts de tous les ministères concernés par les achats outre-frontière tandis qu'ils continuent à recueillir des données sur les effets de ce phénomène sur leur domaine de responsabilité et de collaborer avec des organismes locaux à ce propos. Le gouvernement aurait donc intérêt à mettre un membre du Conseil des ministres, possédant de grands talents de négociateur, à la tête de ses efforts dans ce domaine en le chargeant de collaborer de manière

créatrice avec toutes les parties concernées pour comprendre le problème dans toute sa complexité et pour lui trouver des solutions. Ce ministre serait aussi chargé de défendre les intérêts de l'Ontario à l'échelon national.

Le Comité recommande donc que :

2. **Le gouvernement provincial charge un de ses ministres de collaborer avec toutes les parties concernées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de solutions dynamiques au problème des achats outre-frontière.**

LES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Comme le problème des achats outre-frontière touche de nombreuses provinces canadiennes, certaines de ces causes ont une envergure nationale et ne se limitent pas aux politiques relevant exclusivement du gouvernement provincial. Mentionnons, entre autres, le cours du dollar canadien et ses effets sur la compétitivité des produits canadiens. Sans vouloir que ses recommandations sortent du champ de sa compétence, le Comité s'est néanmoins penché sur la question du taux de change en raison de son importance pour la position de l'économie canadienne sur les marchés internationaux et, particulièrement dans le cas qui nous intéresse, par rapport aux États-Unis.

Un certain nombre de témoins ont, avec plus ou moins de bonheur, mentionné le taux de change comme un des facteurs du problème des achats outre-frontière. Selon la Commission de commercialisation du lait de l'Ontario, le cours du dollar canadien est un facteur important de sa compétitivité; elle recommande donc qu'on laisse les forces du marché le fixer sans intervention. Par ailleurs, John Winter souligne qu'une comparaison des prix de 250 produits en vente à Fort Frances et à International Falls montre que les prix pratiqués en Ontario sont en moyenne supérieurs de 50 pour 100 à ceux des États-Unis. Même si le taux de change est un facteur qui influe sur les achats outre-frontière, il faudrait donc un bouleversement complet du cours du dollar pour faire disparaître de tels écarts de prix. Le Conseil canadien du commerce de détail a rappelé que la solution au problème n'est pas obligatoirement de forcer la dévaluation du dollar puisque cela entraînerait la hausse du prix de nombreux produits importés au Canada et, donc, une flambée de l'inflation.

Les membres du Comité conviennent en général que le cours élevé actuel du dollar nuit aux entreprises canadiennes. Le cours du dollar canadien par rapport

à son pendant américain a déjà été aussi élevé, voire plus élevé, au début des années 1980; la grande différence est toutefois que son pouvoir d'achat a diminué depuis quelques années. Même si le gouvernement fédéral ne maîtrise pas directement le taux de change, il peut le guider par l'emprise qu'il a sur le niveau relatif des taux d'intérêt, qui lui permet d'encourager ou de décourager l'achat de dollars canadiens par les Américains ou d'autres étrangers. Ce qui importe, pour le problème qui nous occupe, est l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains, plutôt que leur niveau en tant que tel. Le Comité estime que la politique économique du gouvernement fédéral qui consiste à garder les taux d'intérêt à un niveau élevé afin d'étouffer l'inflation dure depuis trop longtemps. Il est impératif que le gouvernement fédéral assouplisse cette politique pour permettre aux taux d'intérêt et au cours du dollar de se fixer sous l'effet des forces du marché.

Le Comité recommande donc que :

3. **Le gouvernement provincial réclame du gouvernement fédéral qu'il permette la réduction de l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains de sorte que le cours du dollar canadien puisse revenir à un niveau compétitif.**

LE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES

La situation actuelle

Revenu Canada est chargé de la perception des droits de douane et des taxes d'accise, notamment la TPS, à la frontière. En général, les Canadiens peuvent importer au Canada, en franchise de douane, des biens d'une valeur totale de 300 $ une fois par an s'ils ont séjourné à l'étranger plus de sept jours, d'une valeur de 100 $ chaque fois qu'ils séjournent à l'étranger au moins 48 heures et d'une valeur de 20 $ après un séjour de plus de 24 heures. En outre, les produits de moins de 40 $ achetés par catalogue peuvent entrer au Canada en franchise de douane. Il est particulièrement important de souligner que les voyages de moins de 24 heures ne font l'objet d'aucune franchise. En d'autres mots, les acheteurs qui font l'aller-retour dans la même journée pour aller acheter aux États-Unis doivent acquitter tous les droits applicables.

Tous les produits achetés aux États-Unis et importés en Ontario sont assujettis à la taxe de vente provinciale de l'Ontario (TVP). Revenu Canada ne perçoit pas cette taxe à la frontière, pas plus que le ministère du Revenu de l'Ontario. Les résidents de l'Ontario sont censés acquitter cette taxe volontairement. Selon le ministère du Revenu, on peut estimer, même en l'absence d'analyse officielle, que le total des versements volontaires effectués par les Ontariens au titre des achats outre-frontière est très inférieur à 1 million de dollars par année. (Les recettes totales de la province au titre de la taxe de vente au détail en 1990-1991 se sont élevées à plus de 8 milliards de dollars.)

L'accord de libre-échange

Avant l'accord de libre-échange, environ 80 pour 100 des produits importés au Canada en provenance des États-Unis n'étaient assujettis à aucun droit de douane. Depuis l'entrée en vigueur de cet accord en 1989, on assiste à l'élimination progressive des droits de douane qui frappent encore les produits qui respectent certaines règles précises quant à leur origine. Le tableau 2 présente des exemples des droits de douane qui frappent certains articles.

Il semble que de nombreux Canadiens croyaient que l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entraînerait une baisse importante des prix. Lorsque cette baisse s'est fait attendre, les acheteurs semblent s'être départis de tout sentiment de honte que leur inspirait le fait d'aller acheter aux États-Unis et qu'ils ont «voté avec leurs pieds» en traversant la frontière à la recherche de prix plus intéressants. Les témoins semblent s'entendre sur le fait que l'effet de l'accord de libre-échange sur les achats outre-frontière est plus une question de perception que de réalité. Le Conseil canadien du commerce de détail résume cette opinion d'une manière frappante dans ces termes : «Il est illusoire de penser que la plupart des problèmes découlent de l'accord de libre-échange et que l'abolition de cet accord les ferait disparaître.»

La perception des droits de douane et la gestion de la circulation

Revenu Canada a en fait un double mandat. D'une part, ce ministère est chargé de faire respecter les droits de douane et les taxes d'accise du gouvernement fédéral; de l'autre, il essaie aussi d'offrir un bon service aux visiteurs et aux Canadiens qui entrent au pays en facilitant leurs déplacements, particulièrement

TABLEAU 2

DROITS DE DOUANE FRAPPANT CERTAINS PRODUITS IMPORTÉS DES ÉTATS-UNIS

Articles d'importation courante
Taux de droit et taxe de vente fédérale
en vigueur du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1991

ARTICLES	[illegible]	[illegible]	[illegible]
appareils photographiques	5,2%	7,5%	7%
barbecues à gaz	8,8%	12,6%	7%
boisson et nourriture taxable*	divers	divers	7%
cafetières (de ménage)	5,7%	14,3%	7%
caméras (vidéo - couleur)	en franchise	en franchise	7%
chaussures	15,9%	22,8%	7%
crosses de golf	8,4%	12,1%	7%
disques compacts	6,6%	9,5%	7%
fours à micro-ondes	8,8%	12,6%	7%
jeux électroniques	1,3%	3,9%	7%
jouets (divers)	divers	divers	7%
lave-vaisselle élect. (encastré)	9,8%	14,1%	7%
lecteurs de disques compacts	en franchise	en franchise	7%
logiciel (disquettes)	en franchise	en franchise	7%
machines à écrire (élect.)	en franchise	en franchise	7%
magnétoscopes	5,6%	8,0%	7%
matériel de pêche	7,1%	10,2%	7%
meubles (en métal)	5,0%	12,6%	7%
meubles (en matières plastique)	6,0%	15,0%	7%
moquette & tapis (nylon)	14,0%	20,0%	7%
motocyclettes (pièces)	en franchise	9,5%	7%
nourriture pour chiens	en franchise	6,0%	7%
ordinateurs	en franchise	3,9%	7%
piscines hors terre	8,2%	11,8%	7%
piscines (parties et accessoires)	8,2%	11,8%	7%
pneus	7,4%	10,7%	7%
poêles et cuisinières (élect.)	8,8%	12,6%	7%
poêles et cuisinières (gaz)	en franchise	12,6%	7%
produits alimentaires de base*	divers	divers	en franchise
produits de beauté (cosm.)	8,5%	12,2%	7%
réfrigérateurs	8,8%	12,5%	7%
sécheuses (de linge)	8,7%	12,5%	7%
serviettes	15,7%	22,5%	7%
sonars et sondeurs (pêche)	en franchise	en franchise	7%
télécopieurs	en franchise	en franchise	7%
téléphones	en franchise	17,5%	7%
téléphones (cellulaires)	en franchise	9,5%	7%
téléviseurs (couleur)	5,2%	7,5%	7%
tondeuses à gazon	7,1%	10,2%	7%
vêtements	14-17,5%	20-25,0%	7%

* Un sac d'épicerie contenant une diversité de produits peut être frappé d'un taux de droit basé sur le droit moyen qui s'applique aux produits, soit 11,9%, à l'heure actuelle. Les produits alimentaires destinés à la consommation humaine ne sont pas assujettis à la Taxe sur les produits et services (cette catégorie comprend également les agents édulcorants, les assaisonnements et autres ingrédients qui sont mélangés avec de tels aliments ou breuvages) ou qui sont utilisés dans leur préparation. Les articles suivants sont exclus de cette disposition: vin, spiritueux, bière, liqueur de malt ou autres boissons alcoolisées; boissons de malt non-alcoolisées; boissons gazeuses; boissons de fruits non-gazeuses ou boissons aromatisées de fruits dont le volume contient moins de 25 p. 100 de jus de fruit naturel ou d'une combinaison de jus de fruits naturels; friandises; confiseries; casse-croûte ou mélanges aux fins d'un repas léger; sucreries glacées; barres, rouleaux ou pastilles de fruits, crème glacée, lait glacé, sorbet, yogourt ou poudding glacé en portions individuelles; pâtisseries sucrées en quantités de moins de six portions individuelles; yogourt, poudding ou breuvages (autres que le lait naturel en portions individuelles autres que ceux préparés et emballés spécialement pour les bébés; salades préparées; sandwichs et produits similaires; assiettes de fromages, viandes froides, fruits ou légumes et autres arrangements de nourriture préparée.

Une dernière note...

N'oubliez pas que les taux de droit et les règlements régissant l'importation des marchandises changent de temps à autre. Les renseignements inclus se fondent sur les taux de droit qui s'appliquaient au moment où le présent document a été imprimé. **Ils ne sont fournis qu'à titre d'information. Au moment de l'importation, il faut consulter le Tarif des douanes pour déterminer le taux des droits.** Pour de plus amples détails sur la franchise des droits, veuillez lire la brochure de Douanes Canada **"JE DÉCLARE"**, ou communiquer avec votre bureau de douane local si vous désirez obtenir des renseignements supplémentaires.

Source : Revenu Canada, Douanes et accise, Renseignements

dans le contexte de l'accord de libre-échange. Certains estiment que, en raison de la congestion et des retards qui se produisent à la frontière, les douaniers essaient avant tout d'accélérer la circulation et omettent de percevoir les droits et les taxes associés à de petites quantités de produits importés.

Afin d'accélérer la circulation et de rendre la perception des droits de douane plus rigoureuse, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme pilote de voies rapides en Colombie-Britannique et prévoit de l'étendre à un autre poste frontière en Ontario. En vertu de ce programme, appelé le PACE (Peace Arch Crossing Entry), les voyageurs peuvent s'inscrire à l'avance auprès de l'Administration des douanes. Ils peuvent alors utiliser une voie rapide en déposant une déclaration remplie en bonne et due forme dans une boîte; l'Administration calcule ensuite les droits de douane que ces voyageurs doivent acquitter et les facture au compte de carte de crédit de chaque voyageur.

De nombreux témoins ont fait ressortir que les lacunes sur le plan du contrôle des frontières est un élément important du problème. La Commission de commercialisation du lait de l'Ontario a expliqué au Comité l'importance de bonnes méthodes de contrôle des frontières pour le fonctionnement du système de gestion de l'offre, qui requiert la restriction des importations dans la mesure permise par l'article XI de l'accord du GATT. Il est injuste de comparer les prix pratiqués en Ontario et aux États-Unis sans tenir compte des droits de douane et des taxes de vente fédérale et provinciale applicables aux différents produits. Tous les témoins s'entendent pour réclamer que l'Administration canadienne des douanes fasse preuve d'une plus grande vigilance à la frontière et recrute le personnel supplémentaire requis à cet effet. Les TUAC évaluent à 1 000 le nombre des nouveaux employés nécessaires pour s'occuper efficacement des mouvements de voyageurs à la frontière.

Certains témoins, tels que John Winter et les TUAC, proposent de percevoir une taxe à la frontière pour essayer de réduire le nombre des aller-retour fréquents. La Chambre de commerce de l'Ontario convient qu'il est important d'appliquer la loi à la frontière; en même temps, cependant, elle fait remarquer que toute mesure adoptée en ce sens ne doit pas gêner ni décourager les acheteurs et les touristes américains qui veulent se rendre en Ontario et que les frais associés à une meilleure application de la loi ne doivent pas être supérieurs aux avantages que l'on espère en retirer.

De nombreux détaillants doutent fort de l'efficacité d'une expérience telle que le PACE qui, selon eux, aura pour effet d'encourager la contrebande bien plus que de la décourager. Par exemple, selon la Commission de commercialisation du lait de l'Ontario, «l'essai d'aménagement de voies rapides en Colombie-Britannique n'a aucun sens et n'a pour effet que de donner carte blanche à la contrebande». En revanche, nombreux sont ceux qui proposent de mettre des voies rapides à la disposition des visiteurs américains. Le Comité fait remarquer que les États-Unis mettent déjà un système de voies rapides à la disposition des Canadiens. En mai 1991, ils ont élargi leur système actuel, appelé AUTOPASS, aux Canadiens de la municipalité régionale de Niagara, qui viennent s'ajouter aux Américains qui en bénéficient déjà. Les titulaires d'un permis de ce système font l'objet d'une présélection et peuvent utiliser une voie rapide pour traverser la frontière en direction des États-Unis. Le Groupe de travail des collectivités frontalières ontariennes propose aussi d'accélérer la circulation pour faciliter le passage des transporteurs commerciaux.

Le Comité prend note des témoignages qui font état d'un contrôle insuffisant de la perception des droits et taxes applicables auprès des Canadiens qui reviennent au pays après un séjour aux États-Unis. Il estime que la loi sur les douanes doit faire l'objet d'une application plus stricte tant sur le plan de la perception des

droits frappant les produits déclarés que sur celui de la lutte contre la contrebande. La mise en application des règles visant la perception des droits et des taxes réussirait en grande partie à contrecarrer les écarts qui existent entre les prix des produits canadiens et américains. Le Comité reconnaît toutefois que l'un des objectifs de ce relâchement des contrôles est de favoriser le soulagement de la congestion et des retards qui se produisent à des postes frontière trop fréquentés et que le durcissement des mesures de contrôle demanderait l'augmentation du nombre des douaniers.

Le Comité recommande donc que :

4. **Le gouvernement provincial exige du gouvernement fédéral qu'il engage un plus grand nombre de douaniers pour mieux faire respecter la loi.**

Par ailleurs, le Comité est tout à fait conscient du fait que le fait de durcir le contrôle sans prévoir de personnel suffisant risque d'aggraver la congestion des postes frontière. Les mesures prises en ce sens doivent donc non seulement ne pas décourager les visiteurs américains se rendant au Canada ni désavantager les Canadiens qui n'ont rien à déclarer, mais elles doivent aussi améliorer la situation actuelle. Le Comité estime qu'il est impératif d'encourager les Américains à venir en Ontario.

Certains témoins ont suggéré l'adoption d'une méthode de traitement rapide. Des membres du Comité estiment que le PACE offre aux Canadiens qui reviennent au pays un système de traitement rapide à la frontière qui risque, en fait, d'encourager les achats outre-frontière. Ils ont aussi pris note du fait que les Américains mettent un système de voies rapides à Niagara Falls, appelé AUTOPASS, à la disposition des Canadiens qui vont fréquemment aux États-Unis.

Le Comité estime que l'aménagement de voies rapides faciliterait les choses aux touristes américains qui souhaitent se rendre en Ontario; par ailleurs, une telle mesure pourrait être moins nécessaire si l'embauchage de personnel supplémentaire, recommandé précédemment, avait pour effet d'accélérer le traitement des personnes qui entrent au Canada. Toutefois, le Comité ne souhaite pas faciliter l'évitement des taxes et des droits de douane aux Canadiens qui reviennent au pays ni, par ailleurs, leur imposer des restrictions auxquelles les étrangers ne sont pas assujettis. Il serait donc possible de mettre au point une méthode de traitement rapide qui s'appliquerait à ceux qui n'ont rien à déclarer (sous réserve de vérifications ponctuelles rigoureuses), comme cela se fait entre certains pays européens. Une telle mesure permettrait ainsi aux Américains et aux autres visiteurs d'entrer aussi facilement en Ontario que les Canadiens peuvent le faire aux États-Unis pour y travailler, aller à l'école ou rendre visite à des parents, par exemple, sans y faire des achats.

Le Comité recommande donc que :

5. **Le gouvernement provincial incite le gouvernement fédéral à mettre des voies rapides à la disposition de ceux qui entrent au Canada sans avoir rien à déclarer.**

La taxe de vente provinciale

Presque tous les témoins ont réclamé une amélioration de la perception de la taxe de vente provinciale en faisant remarquer que l'obligation d'acquitter cette taxe au titre des produits importés à des fins personnelles n'est pratiquement jamais respectée. De meilleures méthodes de perception permettraient non seulement de faire disparaître l'écart entre les prix canadiens et américains, mais aussi d'accroître les recettes de la province.

On nous a soumis un certain nombre de suggestions quant aux meilleurs moyens d'améliorer la perception de cette taxe. Comme l'une des raisons pour lesquelles Douanes Canada ne perçoit pas la TVP tient à la complexité de mettre en oeuvre deux régimes fiscaux différents, certains témoins tels que la Chambre de commerce de l'Ontario ont recommandé l'harmonisation de la TVP et de la TPS. En effet, Revenu Canada a fait savoir qu'il refuserait de percevoir la TVP tant que la province n'aurait pas harmonisé sa taxe avec la TPS.

Le ministère du Revenu a déjà envisagé de percevoir cette taxe à la frontière en faisant appel à son propre personnel; toutefois, il en est arrivé à la conclusion que cette mesure coûterait cher, soit près de 10 millions de dollars par année, puisqu'elle requerrait la présence d'au moins cinq personnes à chacun des 14 postes frontière entre l'Ontario et les États-Unis. Il faudrait alors aussi envisager de mettre sur pied les mêmes modalités de perception aux frontières interprovinciales et aux aéroports internationaux. En outre, une telle mesure poserait des difficultés sur le plan constitutionnel puisqu'il n'est pas sûr que l'Ontario ait le droit d'intervenir à des postes frontière internationaux.

La Régie des alcools de l'Ontario et le Groupe de travail des maires des villes frontalières ontariennes, comme solution, d'ajouter une ligne à la déclaration utilisée par les fonctionnaires fédéraux à la frontière. Il suffirait alors que le gouvernement fédéral transmette ces renseignements à la province, qui se chargerait de percevoir elle-même la taxe de vente provinciale que lui doivent ses résidents. Le ministère du Revenu a cependant laissé entendre que le gouvernement fédéral n'était pas prêt à lui fournir de tels renseignements.

Ces renseignements pourraient aussi provenir du territoire de compétence d'où viennent les visiteurs. Selon le ministère du Revenu, l'Ontario a déjà conclu de telles ententes d'échange de renseignements avec toutes les provinces. Nous

avons aussi conclu une entente sur la perception de la taxe de vente avec l'Ohio et nous sommes en train de négocier des ententes semblables avec d'autres États américains. L'État de New York et celui du Michigan essaient de faire sauter certains obstacles législatifs qui s'opposent à la conclusion d'une telle entente tandis que le Minnesota et le Wisconsin ont déjà manifesté leur intérêt à son égard.

Les membres du Comité reprennent à leur compte l'idée qu'il faut percevoir la taxe de vente provinciale sur les produits achetés aux États-Unis et importés en Ontario à des fins personnelles. Dans un premier temps, il faut demander au gouvernement fédéral de percevoir la TVP à la frontière au nom de la province.

En cas de refus du gouvernement fédéral, la province devra alors étudier d'autres moyens de percevoir son dû. Par exemple, le gouvernement provincial pourrait s'entendre avec le gouvernement fédéral pour que le ministère du Revenu de l'Ontario ait la permission d'examiner les formules de déclaration de douane fédérales aux fins de la perception de la TVP, sous réserve du respect de l'accord de libre-échange. Dans l'État de New York, où le versement d'une taxe à l'État au titre des achats effectués à l'étranger est volontaire, il existe déjà un projet pilote semblable, dans le cadre duquel les fonctionnaires de l'État examinent les formules de déclaration de douane fédérales, en extraient celles des résidents de l'État de New York et comparent ces formules aux formulaires d'acquittement de la taxe soumis par ces résidents. Ceux qui font des achats importants à l'étranger peuvent, par la suite, se voir facturer le montant de la taxe applicable aux fins de l'État. La province pourrait aussi continuer de négocier avec les États limitrophes des ententes selon lesquelles les commerçants de ces derniers percevraient la taxe de vente de l'Ontario sur les biens vendus à des résidents de l'Ontario au nom de cette province pour ensuite la remettre au gouvernement de l'Ontario.

Le Comité recommande donc que :

6. **Le gouvernement provincial incite le gouvernement fédéral à percevoir la taxe de vente provinciale à tous les postes frontière. En cas de refus du gouvernement fédéral, la province devra chercher à définir d'autres méthodes de perception de cette taxe.**

LE COMMERCE DE DÉTAIL ET LA COMMERCIALISATION

Le secteur du commerce de détail, qui est le plus directement en contact avec les consommateurs, a été le premier à subir les répercussions de la modification des habitudes d'achat des consommateurs au bénéfice des États-Unis. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, on ne connaît pas précisément l'effet des achats outre-frontière sur les ventes au détail canadiennes, mais certains témoins estiment que le manque à gagner à cet égard a été d'environ 600 millions de dollars en 1990 et de plus de 1 milliard de dollars en 1991. Quelle que soit l'importance réelle de ce manque à gagner, il semble être suffisamment important pour que les détaillants et les collectivités frontalières se retrouvent dans une mauvaise position économique.

On a cité plusieurs raisons pour expliquer l'exode des acheteurs ontariens en direction des États américains limitrophes, mais la principale semble être le fait que les prix au détail sont moins élevés aux États-Unis, particulièrement dans le cas de certaines marchandises clés telles que l'essence, le lait, les alcools, les produits électroniques et les vêtements. On a aussi cité comme explication le plus grand choix de produits, et certains sondages laissent entendre que les employés des commerces de détail américains possèdent une plus grande connaissance de leurs produits et sont plus serviables que leurs pendants canadiens.

Selon les témoins que nous avons entendus, le fait que les prix soient plus élevés en Ontario s'explique par une diversité de facteurs. Les frais d'entreprise tendent à y être plus élevés. Par exemple, la taille et la dispersion de la population canadienne nous empêchent de réaliser des économies d'échelle, et n'oublions pas que la taille plus petite de notre marché est l'un des problèmes que l'accord de libre-échange est censé régler. L'étendue et le climat septentrional du Canada nous imposent des frais de transport et d'énergie plus élevés tout en écourtant la

saison des cultures. On peut considérer que ces facteurs naturels entraînent des frais fixes pratiquement immuables.

D'autres frais d'entreprise découlent du cours du dollar et des taux d'intérêt. Plus le loyer de l'argent est élevé, plus il est coûteux d'être en affaires. L'appréciation du dollar canadien depuis 1987 a représenté un remise pour les détaillants américains. Certains témoins ont accusé le fardeau fiscal et réglementaire plus lourd en Ontario et les frais d'approvisionnement plus élevés d'être responsables de la situation; nous abordons ces deux questions dans la suite du présent rapport. Le Comité a aussi entendu l'argument voulant que les frais de location soient moins élevés aux États-Unis. Par exemple, John Winter a constaté que le loyer et les frais de location d'un détaillant de Fort Frances sont près de 50 pour 100 plus élevés que ceux d'un de ses concurrents établis de l'autre côté de la frontière. Un moins grand nombre d'organismes de contrôle tels que la Commission des affaires municipales de l'Ontario et une plus grande abondance de locaux commerciaux ont comme conséquence que les loyers sont moins élevés aux États-Unis; souvent, les impôts municipaux et autres y sont aussi moins élevés.

Enfin, la différence entre les prix canadiens et américains s'aggrave aussi si l'on tient compte de facteurs tels que la non-perception des droits de douane et des taxes applicables. En outre, on ne compare pas toujours des produits de la même qualité. Ainsi, John Winter a établi que le côté américain de la région de Niagara sert à l'écoulement des produits déclassés, des invendus, etc. L'habitude américaine de vendre des produits par le biais de centres de minimarges qui sont souvent établis près de la frontière veut dire que la comparaison se fait avec des produits de grande production, donc aux prix moins élevés, plutôt qu'avec des produits spécialisés plus chers. L'avantage qu'ont les produits américains ne surprend donc pas compte tenu des économies d'échelle que permet le marché du sud de la frontière.

On pense parfois que tous les produits sont moins chers aux États-Unis. Même si l'écart entre les prix de nombreux articles est considérable puisqu'il peut parfois atteindre près de la moitié des prix ontariens, les faits prouvent, par ailleurs, que les prix de certains produits canadiens sont aussi bons sinon meilleurs que ceux de leurs pendants américains. Ainsi, si Agriculture Canada a établi que les prix des aliments est en général supérieur de 10 pour 100 au Canada, nos prix sont concurrentiels dans le cas, entre autres, des produits de boulangerie, du porc, du boeuf, des fruits et légumes frais, des céréales, des pâtes alimentaires et du sucre blanc. Cette impression que tous les prix sont moins élevés aux États-Unis s'alimente à la grande publicité faite par les médias aux aubaines que l'on peut trouver aux États-Unis sans que ces mêmes médias fassent connaître aussi bien les occasions que l'on peut trouver en Ontario. Les méthodes de commercialisation très dynamiques des détaillants américains, qui n'hésitent pas à distribuer des cahiers et des imprimés publicitaires dans les collectivités frontalières de l'Ontario, renforcent aussi cette perception en diffusant largement des renseignements sur les prix d'un grand éventail de produits.

Ces méthodes ont un grand effet sur les consommateurs qui s'amusent à trouver le prix le moins élevé tout autant que sur ceux qui n'aiment pas avoir l'impression qu'ils se font avoir et qui se font un devoir d'avoir le dessus sur le système. Selon un certain nombre de sondages, le magasinage est, pour de nombreux consommateurs, une forme de tourisme, à laquelle tendent à s'adonner des personnes disposant d'une instruction plus poussée et d'un revenu plus élevé. En revanche, un récent sondage mené par John Winter semble indiquer qu'à ce comportement traditionnel s'ajoutera à l'avenir la tendance chez les consommateurs ayant un revenu inférieur à aller acheter en nombre croissant outre-frontière. Selon Buffalo Advertising Inc., la possibilité d'acheter des produits à moindre prix, quel que soit l'endroit où l'on fasse ces achats, est essentielle à la survie des Ontariens à revenu plus faible.

L'ouverture des commerces le dimanche est une question que les médias ont souvent associée aux achats outre-frontière. Les témoins que nous avons entendus semblent avoir des opinions partagées à ce propos. Alors que les TUAC estiment que l'ouverture des commerces le dimanche n'a rien à voir avec les achats outre-frontière, les collectivités frontalières tendent à voir cette question comme un élément secondaire du problème. Dans des collectivités telles que Sault Ste. Marie, qui permettent actuellement l'ouverture des commerces le dimanche, l'interdiction de cette ouverture n'aurait pour effet que d'accélérer la tendance à aller acheter outre-frontière. Stoney Creek Furniture est un commerce de détail efficace qui perd néanmoins des clients au profit des États-Unis en raison de facteurs sur lesquels il n'a aucune influence; ce magasin estime que l'ouverture des commerces le dimanche permettrait d'arrêter l'hémorragie des achats outre-frontière.

Le Comité constate que les détaillants américains commercialisent leurs produits de façon très dynamique en Ontario en ayant recours à des techniques telles que la publicité dans les journaux locaux et l'offre de clubs d'aubaine. Les détaillants canadiens n'ont pas su faire preuve d'un aussi grand dynamisme. Selon le Comité, les détaillants ontariens pourraient mettre au point des techniques de commercialisation identiques, notamment en constituant des clubs d'aubaine destinés aux acheteurs américains, en faisant une publicité plus sélective et en citant les prix américains et canadiens dans leur publicité, de façon à contrecarrer la quantité énorme de publicité américaine qui envahit chaque semaine les foyers ontariens.

Le Comité recommande donc que :

7. **Le gouvernement provincial collabore avec l'industrie, les collectivités frontalières et tout autre groupe intéressé à l'élaboration de campagnes régionales favorisant une commercialisation plus dynamique des détaillants ontariens.**

Certains membres du Comité estiment que, en plus de faire connaître les raisons pour lesquelles les Canadiens ont intérêt à se fournir chez eux, il est aussi essentiel d'inciter les touristes à venir faire des achats en Ontario. On ne sait pas encore assez que les touristes peuvent obtenir une remise de la taxe de vente qu'ils ont acquittée au titre des produits qu'ils achètent au Canada; il conviendrait donc qu'on fasse mieux connaître cette remise dans les magasins, dans les aéroports et aux postes frontière. En outre, il faut que la province, en collaboration avec le secteur du tourisme et celui du commerce de détail, mène des campagnes de publicité plus dynamiques et plus efficaces visant à faire connaître l'Ontario comme un endroit qu'il fait bon visiter et où il fait bon magasiner. À cet égard, nous avons déjà évoqué d'autres facteurs qui ont une influence sur les touristes, notamment l'allégement de la congestion aux postes frontière.

Selon le Comité, le gouvernement et les détaillants pourraient prendre un certain nombre de mesures précises. Même si les prix ontariens sont parfois plus élevés que les prix américains, dans beaucoup de cas, cela s'explique par la meilleure qualité du produit vendu. Par exemple, certains produits alimentaires américains ne sont pas produits dans les mêmes conditions de contrôle de la qualité à ce qui a trait à l'utilisation de produits chimiques, de pesticides, etc. La province pourrait donc mettre sur pied un «sceau de qualité de l'Ontario», qui s'ajouterait au programme d'étiquetage «Ontario, terre nourricière» et qui serait un symbole de fraîcheur, de qualité, de sécurité et de conditionnement respectueux de

l'environnement. Une telle mesure serait très efficace auprès des nombreux consommateurs qui, selon les sondages, sont sensibles à ces questions.

Par ailleurs, le Comité estime que les différents secteurs pourraient tirer parti d'occasions de collaborer à la mise en oeuvre de campagnes de commercialisation mixtes. Par exemple, les détaillants de lait et d'essence des collectivités frontalières pourraient adopter un système d'échange de bons semblable à celui qui existe entre d'autres secteurs industriels.

Le Comité recommande donc que :

8. **Les commissions de commercialisation, les entreprises de conditionnement des aliments, les distributeurs de produits alimentaires, les détaillants, les sociétés pétrolières et leurs concessionnaires mettent sur pied une stratégie commune de commercialisation. Cette stratégie pourrait faire appel, entre autres, à un système d'échange de bons à l'achat de lait et d'essence et à la création d'un symbole de la qualité des produits offerts.**

On a évoqué devant le Comité d'excellents programmes de formation du personnel mis en oeuvre par certains détaillants; toutefois ses membres trouvent inquiétant les témoignages à l'effet que le service offert en Ontario est souvent inférieur à celui que l'on trouve aux États-Unis. Il convient de prendre note du fait que le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie offre un grand éventail de programmes de soutien aux détaillants et aux collectivités sous la forme de programmes de formation, d'ateliers d'apprentissage et de programmes de commercialisation. Toutefois, il est évident que certains détaillants ne se préoccupent pas suffisamment de la formation de leur personnel sur le plan de la connaissance des produits et du service. Le Comité trouve qu'il est essentiel que les détaillants ontariens se soucient d'offrir un excellent service

s'ils veulent mener la concurrence à leurs pendants américains. Il constate donc le besoin d'un perfectionnement sur le plan du service afin que tous les détaillants ontariens en fassent la pierre d'assise de leur entreprise.

Le Comité recommande donc que :

9. **Le gouvernement provincial collabore avec l'industrie et le monde syndical à l'élaboration de programmes de formation visant à permettre aux détaillants d'accroître la formation de leur personnel sur le plan de la connaissance des produits et sur celui du service.**

L'APPROVISIONNEMENT ET LA DISTRIBUTION

Les prix pratiqués par les détaillants pour leurs produits et leurs services doivent être suffisants pour leur permettre d'amortir leurs frais et d'obtenir un rendement suffisant. Parmi ces frais, mentionnons le prix d'achat des stocks, les salaires des employés, les avantages sociaux, les frais immobiliers, les intérêts et l'impôt. Le poste de frais le plus important est évidemment le prix des produits vendus, c'est donc celui qui a les répercussions les plus importantes sur la rentabilité des détaillants.

Selon plusieurs témoins, les systèmes différents d'approvisionnement et de distribution servant à approvisionner les détaillants canadiens et américains sont un élément important de la différence entre les prix au détail des deux pays. Selon les TUAC, cet écart est un problème plus grave que ne l'est la différence des régimes fiscaux. John Winter a évoqué certains exemples qui prouvent que certains prix facturés par des fournisseurs de détaillants canadiens sont plus élevés que le prix de vente au détail qu'acquittent les consommateurs américains.

Les réseaux de distribution

Comme premier examen de cette question, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie du Canada a demandé à Ernst & Young d'entreprendre une étude préliminaire sur la structure des prix de certaines marchandises vendues au Canada et aux États-Unis. Les chercheurs ont choisi d'étudier en détail trois catégories de produits, à savoir les produits électroniques de consommation, le linge de maison et les vêtements de sport pour dames; ils ont ensuite établi la succession des prix pratiqués tout au long des réseaux de distribution de ces produits dans chaque pays. En général, ils ont constaté que les prix américains étaient moins élevés, et ce, pour un certain nombre de raisons.

Mentionnons, entre autres, les économies d'échelle réalisées par les sociétés américaines de plus grande envergure, les frais moins élevés d'importation, tels que les droits de douane et les honoraires de courtage en douane, relatifs aux produits importés de pays du Tiers-Monde vers les États-Unis, les frais d'exploitation et les frais généraux moins élevés et, dans certains cas, des marges bénéficiaires moins importantes. Ils ont aussi constaté des différences dans la structure des réseaux de distribution eux-mêmes, notamment une plus grande concurrence à la fois à l'intérieur même des réseaux américains et entre eux, ce qui exerce des pressions à la baisse sur les prix, et, parfois, un moins grand nombre d'intermédiaires entre le fabricant et le détaillant.

Il ne s'agit que d'une étude préliminaire. Un groupe de représentants du secteur privé et de fonctionnaires aimerait en étendre l'envergure, mais les fonds manquent. L'Association canadienne des détaillants en chaussures et le Conseil canadien de la distribution alimentaire proposent que le gouvernement provincial incite le gouvernement fédéral à financer l'élargissement de cette étude.

Le Comité convient que nous ne comprenons pas précisément les répercussions des réseaux de distribution sur le prix au détail d'un produit. Tout en jetant un éclairage intéressant sur un sujet complexe, l'étude d'Ernst & Young reste quand même d'une envergure limitée. Il est important que l'on approfondisse notre connaissance de la structure des prix des produits canadiens afin d'accroître notre efficacité et notre compétitivité.

Soulignons qu'une solution de rechange proposée par certains détaillants est de s'approvisionner en produits auprès des réseaux de distribution américains. Certains membres du Comité se sont dit d'accord avec cette solution puisqu'ils estiment que, pour pouvoir rester compétitive à l'échelle internationale, l'industrie canadienne doit pouvoir s'approvisionner au prix le plus bas sans égard à la

nationalité de son fournisseur. Toutefois, la majorité du Comité estime qu'il convient de décourager les détaillants canadiens de s'approvisionner en produits auprès de distributeurs étrangers si ces produits sont fabriqués au Canada puisqu'une telle pratique aurait, en dernier recours, pour effet de nuire aux fabricants canadiens.

Le Comité recommande donc que :

10. **Le gouvernement provincial entreprenne une analyse exhaustive des réseaux de distribution et de vente en gros de l'Ontario et, dans la mesure où ils touchent la province, de ceux de l'extérieur de l'Ontario. Cette analyse aurait pour objet d'étudier la structure des prix pratiqués dans le but de trouver des solutions plus efficaces.**

La gestion de l'offre

Dans les systèmes de production agricole et de conditionnement des aliments qui approvisionnent les épiceries canadiennes, le système de gestion de l'offre sert souvent à justifier les prix plus élevés pratiqués pour des produits alimentaires tels que le lait et les oeufs. Des études d'Agriculture Canada datant d'il y a deux ans ont constaté que le prix du lait est plus élevé de 41 à 70 pour 100 au Nouveau-Brunswick que dans les États américains voisins; en Colombie-Britannique, ces chiffres sont de 36 à 60 pour 100. En octobre 1990, une étude comparable a constaté que le prix au détail du lait 2 pour 100 dans le Nord de l'Ontario est de 20 pour 100 supérieur à ce qu'il est dans les États voisins. Une étude menée plus récemment par Agriculture Canada compare les prix de détail de 113 articles achetés dans trois épiceries de sept paires de villes frontalières : les produits alimentaires dont la demande est gérée étaient parmi ceux qui étaient plus chers au Canada. (En Ontario, les produits alimentaires dont la demande est gérée sont le lait, la volaille et les oeufs.)

La Commission de commercialisation du lait de l'Ontario fait remarquer que le prix plus élevé des produits laitiers au Canada s'explique, en partie, par les politiques différentes mises en oeuvre au Canada et aux États-Unis. Les prix des produits alimentaires dont l'offre est gérée sont fixés à un niveau suffisant pour amortir les frais de production et offrir un rendement suffisant à l'exploitant agricole; en outre, la quantité de lait produite est limitée. Aux États-Unis, en revanche, il n'existe pas de plafond de production et le gouvernement achète tous les excédents, ce qui réduit le prix du lait à la sortie de l'exploitation agricole. En outre, la politique agricole américaine prévoit des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché pour le crédit agricole et un programme de subventions au titre du fourrage. Les TUAC estiment que les États-Unis soutiennent leurs exploitants agricoles par le biais de subventions acquittées par les contribuables. Par conséquent, la méthode américaine n'a pas tendance à modifier le prix de détail des produits agricoles tandis que, au Canada, les commissions de commercialisation ont un effet direct sur les prix.

En vertu du système de quota utilisé actuellement par les commissions de commercialisation canadiennes, les provinces doivent se voir accorder une part plus importante du quota national si elles veulent répondre à une croissance de la demande locale de produits agricoles dont l'offre est gérée, comme la volaille. Pendant que les provinces négocient laquelle ou lesquelles d'entre elles ont droit à une part accrue du quota national, les entreprises de conditionnement et de vente au détail ont le droit d'obtenir des permis temporaires pour pouvoir importer des États-Unis en Ontario la quantité de produits qui leur permettra de combler les écarts entre l'offre et la demande. Ces produits importés pourraient très facilement être remplacés par des produits conditionnés ou cultivés dans la province. La viabilité des industries agricoles et alimentaires ontariennes requiert l'examen périodique du système de quota pour faire en sorte que ce dernier suive le rythme de l'évolution de la demande dans chaque province.

Le Comité recommande donc que :

11. Le gouvernement provincial s'assure que les exploitants agricoles ontariens obtiennent une part équitable de l'augmentation des quotas nationaux dans le cas des produits dont l'offre est gérée tels que la volaille et les oeufs.

LE RÉGIME FISCAL

Plusieurs témoins ont accusé le fardeau fiscal et réglementaire que doivent supporter les entreprises canadiennes d'être un facteur important de la non-compétitivité des détaillants canadiens. En fait, ce fardeau fiscal est supporté non seulement par les détaillants, mais aussi par d'autres secteurs de la chaîne de production, de distribution, et de commercialisation; ce faisant, il augmente les prix à chaque étape.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) nous a présenté les résultats d'une enquête qu'elle a menée en 1990 pour comparer le fardeau fiscal de 12 détaillants différents dans deux paires de villes, à savoir Toronto et Buffalo d'une part, et Thunder Bay et Duluth, d'autre part. La comparaison entre Toronto et Buffalo a révélé que les détaillants torontois, particulièrement les petites entreprises, supportaient un fardeau fiscal plus élevé que leurs concurrents de Buffalo. Les impôts municipaux constituent le facteur le plus important de cet écart. La comparaison entre Thunder Bay et Duluth fait ressortir des écarts semblables, quoique plus faibles.

John Winter a établi devant le Comité le fait que, dans certaines collectivités telles que Fort Frances les impôts municipaux sont plus élevés en Ontario que dans la ville frontalière américaine la plus proche. Par exemple, un supermarché de Fort Frances paie cinq fois plus d'impôts municipaux au pied carré que son concurrent d'International Falls aux États-Unis. À l'instar de beaucoup d'autres témoins, M. Winter a souligné le fait que les détaillants canadiens reçoivent plus de services en contrepartie de ces impôts plus élevés, notamment ceux de pompiers professionnels, mais que, en revanche, ces services ne sont pas exportables.

Les collectivités frontalières s'inquiètent surtout de l'importance des taxes qui frappent l'essence. Des études laissent entendre que l'essence, dont le prix au litre est inférieur de 20 à 25 cents aux États-Unis, est un des facteurs qui encouragent le plus les achats outre-frontière. En effet, une fois que les acheteurs canadiens se trouvent aux États-Unis, ils achètent d'autres produits. Selon une étude menée à Sault Ste. Marie, 68 pour 100 des répondants affirment qu'ils n'iraient pas aux États-Unis acheter du lait, des produits d'épicerie et d'autres articles si le prix de l'essence y était comparable à celui du Canada. La plus grande partie de l'écart entre les prix canadiens et américains de l'essence résulte directement de la taxation. Par exemple, selon des données d'Énergie, Mines et Ressources Canada, les taxes sont responsables de 15 cents dans la différence de 21 cents qui existait entre les prix au détail moyens de l'essence au Canada et aux États-Unis en 1990. Les taxes provinciale et fédérale représentent chacune près de 20 pour 100 du prix de détail de l'essence à la pompe.

Compte tenu du rôle important que le prix de l'essence semble jouer dans les achats outre-frontière, le Groupe de travail des villes frontalières ontariennes sur les achats outre-frontière réclame depuis quelque temps l'instauration d'un système de zones de taxation de l'essence semblable à celui qui existe au Québec. En effet, cette province a créé, autour de ses frontières avec l'Ontario et les États-Unis, quatre zones concentriques où elle offre des remises de la taxe sur l'essence allant de 33,3 pour 100, dans la zone située à moins de 5 km de la frontière, à 1,27 pour 100, dans la zone qui en est distante de 15 à 20 km. Le groupe de travail estime que l'envie de traverser la frontière pour aller faire le plein - et, par la suite, acheter - disparaîtrait si les gouvernements fédéral et provincial réduisaient leur taxe sur l'essence de cette manière.

L'analyse de ce système, que nous ont présentée le ministère du Revenu et d'autres témoins, remet en question l'efficacité d'une telle mesure. Le Québec

lui-même semble indiquer que l'utilisation de taux différents de taxation de l'essence ne permet pas d'atteindre les objectifs visés à long terme parce que rien ne garantit que les consommateurs profiteront ultimement d'une telle réduction de la taxe. Par conséquent, les prix tendent à se fixer d'eux-mêmes, sous l'influence des forces du marché. Il existe aussi un grand risque d'évasion fiscale lorsque l'essence frappée d'un taux de taxation inférieur et achetée pour être revendue dans une zone peut facilement se retrouver dans une zone taxée plus lourdement. Le suivi et l'administration d'une telle mesure coûtent donc cher. Selon le ministère du Revenu, une réduction de 1 cent le litre de la taxe sur l'essence chez les 3 000 détaillants frontaliers coûterait 36 millions de dollars par année au Trésor de la province, sans parler des frais d'administration. Sans données fiables sur l'ampleur des recettes provinciales perdues en raison des achats outre-frontière, il est donc difficile de comparer une telle dépense aux avantages que l'on pourrait espérer en retirer.

Des témoins et des membres du Comité ont aussi souligné le fait que le choix et la délimitation de telles zones pourrait donner une impression d'inégalité entre les diverses régions de la province. Il faudrait d'ailleurs aussi compter sur la difficulté qu'il y a à définir une collectivité frontalière, maintenant que les résidents de la plupart des régions de la province vont facilement acheter aux États-Unis. On pourrait répondre à cette objection que, si le prix de l'essence est le plus grand coupable des achats outre-frontière dans les zones frontalières et s'il l'est moins dans les autres régions de la province, il suffirait de limiter toute réduction envisagée à la zone longeant immédiatement la frontière.

Le Comité prend note de l'opinion de beaucoup de témoins voulant que le niveau plus élevé des taxes au Canada contribue au manque de compétitivité des produits canadiens. En outre, l'administration de certains des services financés par ces taxes n'est peut-être pas la plus efficace lorsqu'il y a dédoublement entre les

différents paliers de gouvernement. Par ailleurs, il semble maintenant bien établi que les impôts locaux sont beaucoup plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Il semble donc que le système actuel de perception des taxes ne soit pas le moyen le plus efficace de financer les nombreux services dont jouissent les Ontariens.

Le Comité recommande donc que :

12. **Le gouvernement incite la Commission de l'équité fiscale à accélérer son examen de l'impôt foncier comme moyen de financer certains services.**

13. **Le gouvernement provincial poursuive ses discussions avec les municipalités relativement à la responsabilité des services et à leur financement.**

14. **Les trois paliers de gouvernement constituent un groupe de travail chargé d'étudier la question du dédoublement des services et celle du partage des responsabilités afin de favoriser une plus grande efficacité à tous les paliers de gouvernement.**

15. **Tous les paliers de gouvernement tiennent compte de la question des achats outre-frontière dans tous les aspects de leur politique. Le gouvernement provincial doit, à cet effet, poursuivre, voire élargir, les consultations qu'il mène avec le monde syndical, le monde des affaires et les représentants des consommateurs sur la question des achats outre-frontière.**

16. **Le gouvernement de l'Ontario produise et diffuse le plus largement possible une analyse des répercussions sur l'emploi de toute loi ou de tout règlement qu'il envisage d'adopter ou de modifier relativement aux achats outre-frontière.**

L'ÉDUCATION, LA SENSIBILISATION ET LA PROMOTION

Les consommateurs ontariens ont exercé, à leur avantage, leur liberté de choisir en tirant parti des prix moins élevés pratiqués aux États-Unis et en y cherchant des aubaines. Certains témoins ont fait ressortir que les acheteurs ontariens ne sont peut-être pas conscients du fait que ce faisant, ils contribuent au fait que certains de leurs concitoyens perdent leur emploi. De même, le coût associé aux avantages qu'ils considèrent comme allant de soi, tels que les soins de santé, n'entre peut-être pas dans leur calcul lorsqu'ils comparent les prix canadiens et les prix américains.

Les TUAC réclament le lancement par la province, en collaboration avec les syndicats et le monde des affaires, d'une campagne «Achetez en Ontario - restez chez vous». Une telle campagne expliquerait les enjeux de la situation, notamment le fait que, tout en permettant des économies à court terme, les achats outre-frontière ont des répercussions économiques défavorables à long terme, notamment la perte d'emplois et l'affaiblissement de notre capacité à offrir des services et des programmes sociaux de qualité. Le Groupe de travail des villes frontalières ontariennes se fait le défenseur d'une campagne de sensibilisation subtile visant à informer les consommateurs des raisons qui expliquent l'écart de prix entre le Canada et les États-Unis et de l'utilisation des taxes perçues chez nous. Toutefois, cet organisme fait valoir que les campagnes de sensibilisation faisant appel au patriotisme des consommateurs risquent de rater leur but puisqu'elles pourraient avoir pour effet de répandre l'impression que tous les produits sont moins chers aux États-Unis.

D'autres témoins, tels que la Chambre de commerce de l'Ontario, estiment qu'il est important d'améliorer la commercialisation des collectivités ontariennes. L'Association canadienne des détaillants en chaussures propose d'instaurer un

programme du genre «Achetez en Ontario», qui serait positif et qui ferait ressortir les avantages qu'il y a de magasiner en Ontario plutôt que d'insister sur les problèmes. Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie a élaboré, dans cet ordre d'idées, une stratégie de commercialisation et un plan d'action qui ont reçu l'aval de plusieurs collectivités frontalières. En revanche, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes ne croit pas qu'une stratégie de commercialisation puisse aider réellement les détaillants ontariens tant que les prix de produits comparables seront bien moins élevés aux États-Unis.

Le Comité estime que, tout en sachant qu'ils peuvent trouver des prix moins élevés aux États-Unis, les Ontariens ne se rendent peut-être pas compte des répercussions des achats outre-frontière sur leurs collectivités et sur l'ensemble de la province. Par exemple, les détaillants qui perdent des clients au profit de leurs concurrents américains risquent de devoir finir par fermer leurs portes et par renvoyer leurs employés; lorsque des entreprises locales disparaissent, c'est le sport amateur qui perd des commanditaires. Certains organismes comme la Fédération des enseignants et des enseignantes de l'Ontario ont déjà pris l'initiative d'expliquer à leurs membres l'effet possible des achats outre-frontière sur leur emploi et sur leur collectivité dans le but de les inciter à acheter en Ontario.

Le Comité recommande fortement l'élaboration d'une campagne exhaustive d'éducation, coordonnée aux diverses campagnes lancées par les milieux syndicaux et le monde des affaires, dans le but de sensibiliser les consommateurs au fait que, même si les prix sont plus élevés en Ontario, les résidents de la province jouissent aussi d'une qualité de vie meilleure. Il serait bon de diriger une telle campagne d'éducation non seulement vers les consommateurs, mais aussi vers les entreprises de façon à les inciter à faire des choix mieux informés en ce qui a trait aux fournisseurs de leurs produits.

Le Comité recommande donc que :

17. **Le gouvernement de l'Ontario lance une campagne exhaustive d'éducation visant à faire ressortir les répercussions des achats outre-frontière et les avantages découlant des achats en Ontario. Il faudrait que cette campagne se déroule concurremment aux campagnes de sensibilisation que le monde des affaires et les syndicats mènent auprès de leurs membres.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande que :

1. **La province de l'Ontario participe à un groupe de travail tripartite sur les achats outre-frontière, en collaboration avec le gouvernement fédéral et les municipalités.**

2. **Le gouvernement provincial charge un de ses ministres de collaborer avec toutes les parties concernées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de solutions dynamiques au problème des achats outre-frontière.**

3. **Le gouvernement provincial réclame du gouvernement fédéral qu'il permette la réduction de l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains de sorte que le cours du dollar canadien puisse revenir à un niveau compétitif.**

4. **Le gouvernement provincial exige du gouvernement fédéral qu'il engage un plus grand nombre de douaniers pour mieux faire respecter la loi.**

5. **Le gouvernement provincial incite le gouvernement fédéral à mettre des voies rapides à la disposition de ceux qui entrent au Canada sans avoir rien à déclarer.**

6. **Le gouvernement provincial incite le gouvernement fédéral à percevoir la taxe de vente provinciale à tous les postes frontière. En cas de refus du gouvernement fédéral, la province devra chercher à définir d'autres méthodes de perception de cette taxe.**

7. **Le gouvernement provincial collabore avec l'industrie, les collectivités frontalières et tout autre groupe intéressé à l'élaboration de campagnes régionales favorisant une commercialisation plus dynamique des détaillants ontariens.**

8. **Les commissions de commercialisation, les entreprises de conditionnement des aliments, les distributeurs de produits alimentaires, les détaillants, les sociétés pétrolières et leurs concessionnaires mettent sur pied une stratégie commune de commercialisation. Cette stratégie pourrait faire appel, entre autres, à un système d'échange de bons à l'achat de lait et d'essence et à la création d'un symbole de la qualité des produits offerts.**

9. **Le gouvernement provincial collabore avec l'industrie et le monde syndical à l'élaboration de programmes de formation visant à permettre aux détaillants d'accroître la formation de leur personnel sur le plan de la connaissance des produits et sur celui du service.**

10. **Le gouvernement provincial entreprenne une analyse exhaustive des réseaux de distribution et de vente en gros de l'Ontario et, dans la mesure où ils touchent la province, de ceux de l'extérieur de l'Ontario. Cette analyse aurait pour objet d'étudier la structure des prix pratiqués dans le but de trouver des solutions plus efficaces.**

11. **Le gouvernement provincial s'assure que les exploitants agricoles ontariens obtiennent une part équitable de l'augmentation des quotas nationaux dans le cas des produits dont l'offre est gérée tels que la volaille et les oeufs.**

12. **Le gouvernement incite la Commission de l'équité fiscale à accélérer son examen de l'impôt foncier comme moyen de financer certains services.**

13. **Le gouvernement provincial poursuive ses discussions avec les municipalités relativement à la responsabilité des services et à leur financement.**

14. **Les trois paliers de gouvernement constituent un groupe de travail chargé d'étudier la question du dédoublement des services et celle du partage des responsabilités afin de favoriser une plus grande efficacité à tous les paliers de gouvernement.**

15. **Tous les paliers de gouvernement tiennent compte de la question des achats outre-frontière dans tous les aspects de leur politique. Le gouvernement provincial doit, à cet effet, poursuivre, voire élargir, les consultations qu'il mène avec le monde syndical, le monde des affaires et les représentants des consommateurs sur la question des achats outre-frontière.**

16. **Le gouvernement de l'Ontario produise et diffuse le plus largement possible une analyse des répercussions sur l'emploi de toute loi ou de tout règlement qu'il envisage d'adopter ou de modifier relativement aux achats outre-frontière.**

17. **Le gouvernement de l'Ontario lance une campagne exhaustive d'éducation visant à faire ressortir les répercussions des achats outre-frontière et les avantages découlant des achats en Ontario. Il faudrait que cette campagne se déroule concurremment aux campagnes de sensibilisation que le monde des affaires et les syndicats mènent auprès de leurs membres.**

ANNEXE A

Avis contraire
de MM. Monte Kwinter et Gerry Phillips et de Mme Barbara Sullivan
du Parti libéral

Opinion de la minorité libérale du
Comité permanent des affaires financières et économiques
Rapport sur les achats outre-frontière
Le 24 juin 1991

Tandis que le groupe parlementaire libéral a recommandé un grand nombre des mesures contenues dans le rapport du Comité qui a l'appui par la majorité néo-démocrate, celle-ci a délibérément omis plusieurs mesures cruciales nécessaires pour remédier au problème des achats outre-frontière. C'est pourquoi le groupe parlementaire libéral doit soumettre un rapport dissident après les constatations du Comité permanent des affaires financières et économiques quant à la crise des achats outre-frontière qui dévaste nos collectivités et ravage le secteur du commerce de détail, le tourisme et l'hôtellerie.

Une étude récente effectuée par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, dont les conclusions sont tombées entre les mains des médias, laisse entendre que l'Ontario perdrait 2,2 milliards de dollars et 14 000 emplois en raison des achats outre-frontière en 1991, contre une perte estimative de 600 millions de dollars en 1990. Donc, lorsque le trésorier et d'autres membres du gouvernement néo-démocrate indiquent que le gouvernement n'a pas besoin de jouer un rôle dynamique pour lutter contre cette crise, parce que c'est un phénomène que nous avons toujours connu, leurs excuses ne tiennent pas debout.

La première étape et la plus importante que doit franchir le gouvernement néo-démocrate est de reconnaître la nécessité d'une participation active de la part du gouvernement provincial pour s'attaquer au problème. Si l'on veut contrecarrer effectivement les achats outre-frontière, il faudra des solutions qui seront le fruit de la collaboration des trois paliers de gouvernement avec le monde des affaires et les collectivités dans la province. Il n'y a pas d'autre moyen.

Cela dit, c'est le gouvernement provincial qui doit prendre l'initiative dans ce domaine. Nous sommes dans la province de l'Ontario. Le gouvernement de l'Ontario doit prendre en main cette question complexe néanmoins très localisée pour trouver des solutions capables de résoudre les divers besoins de l'Ontario. Nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre des solutions de la part du gouvernement fédéral.

<u>Recommandation n° 1 - Leadership au niveau provincial</u>

La première recommandation libérale, de concert avec la recommandation conjointe voulant que le premier ministre nomme un ministre responsable de la lutte contre les achats outre-frontière, fait appel à ce ministre pour désigner des collectivités frontalières destinées à recevoir des mesures d'assistance que le ministre mettrait ultérieurement en place dès que possible.

En second lieu, on attribuerait à ce ministre - ou celui-ci fixerait lui-même - des buts, des objectifs et des calendriers précis qui remettraient nos commerces de détail, notre tourisme et notre hôtellerie dans les collectivités frontalières sur le chemin de la reprise d'ici la fin de cette année.

Recommandation n° 2 - Annulation des augmentations de taxe du trésorier

Le gouvernement néo-démocrate doit agir immédiatement pour annuler son augmentation de 30 pour 100 de la taxe sur l'essence. La province est furieuse de cette augmentation, surtout dans les collectivités frontalières. Selon le Groupe de travail des collectivités frontalières ontariennes sur les achats outre-frontière, les collectivités frontalières ont perdu des ventes d'essence dépassant 300 millions de litres par an. Les membres du groupe de travail reconnaissent que le budget actuel amènera une autre perte de ventes d'essence dans la province.

Comme un résident du comté d'Essex l'a dit récemment au Star de Windsor : «Si ce n'était parce que l'essence est moins chère, nous ne viendrions probablement pas ici.»

De plus, le gouvernement néo-démocrate doit annuler les augmentations des taxes sur l'alcool et le tabac adoptées lors du récent budget qui ont contribué encore davantage à la perte de compétitivité dans le secteur de l'hôtellerie.

En outre, la taxe de vente au détail de 8 pour 100 devrait être réduite de 1 pour 100, car il s'agirait là d'une mesure incitative dans la province qui permettrait d'améliorer la compétitivité des collectivités frontalières.

Recommandation n° 3 - Être à l'écoute de la population sur la question de l'ouverture des commerces le dimanche

Le gouvernement néo-démocrate doit être à l'écoute des souhaits du Groupe de travail des maires des collectivités frontalières ontariennes et garder le droit des municipalités de permettre l'ouverture des commerces le dimanche. Un sondage récent de 300 résidents de Windsor a révélé que 26 pour 100 feraient leurs achats à Windsor si les commerces étaient ouverts le dimanche. Le conseil municipal de Windsor a tenu compte de ce sondage, comme l'ont fait d'autres conseils. Les municipalités doivent pouvoir garder ce droit qu'elles ont âprement gagné, d'exercer leur meilleur jugement sur ces questions.

Recommandation n° 4 - Faire preuve d'austérité comme le font les détaillants

Le gouvernement néo-démocrate doit être conscient que sa politique budgétaire globale a un effet direct sur l'augmentation des achats outre-frontière et qu'il lui faut réexaminer sa

politique budgétaire pour minimiser les effets négatifs sur les consommateurs et les entreprises.

ANNEXE B

Avis contraire
de MM. Chris Stockwell et Norman Sterling
du Parti progressiste-conservateur

RECOMMANDATIONS DU PARTI PROGRESSISTE CONSERVATEUR

ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE

COMITÉ DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

1. Le gouvernement de l'Ontario devrait annuler les augmentations de taxe frappant l'essence, les carburants, l'alcool et le tabac imposées dans le budget de 1991.

2. Le gouvernement de l'Ontario devrait harmoniser sa taxe de vente provinciale avec la taxe fédérale sur les produits et services.

3. Le gouvernement de l'Ontario devrait employer toute recette supplémentaire nette provenant de l'harmonisation pour financer une réduction des taux des autres taxes provinciales. À l'heure actuelle, on estime que l'harmonisation amènerait des recettes nettes supplémentaires de 500 millions de dollars qui devraient servir à financer une réduction de la taxe sur l'essence à raison de 4,2 ¢ le litre.

4. Le gouvernement de l'Ontario devrait produire et rendre publique une analyse des effets de toute loi ou de tout règlement qu'il propose de déposer ou de modifier sur la compétitivité de l'économie ontarienne ou, le cas échéant, sur certains secteurs en particulier.

OPINION MINORITAIRE DU PARTI PROGRESSISTE CONSERVATEUR SUR LES ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE

À notre avis, le phénomène des achats outre-frontière non seulement nous coûte cher, mais il est symptomatique du problème plus vaste de la diminution de compétitivité des entreprises ontariennes qui sont forcées d'exploiter leurs activités dans un climat marqué par un excès de réglementation, d'imposition et d'intervention étatique.

Les effets négatifs des achats outre-frontière sur l'emploi et la rentabilité du secteur du commerce de détail en Ontario, notamment dans les régions frontalières, sont un signe précurseur du sort qui attend d'autres secteurs et d'autres localités si on ne prend pas les mesures voulues pour renverser la dégradation de notre compétitivité.

Nous croyons qu'il faudra trouver la solution au problème des achats outre-frontière dans le contexte des efforts visant à améliorer et renforcer globalement la compétitivité et la productivité de notre économie.

En premier lieu, le gouvernement provincial doit reconnaître dans quelle mesure sa propre politique a contribué à ce problème.

Dans le cas des achats outre-frontière, comme dans le cas d'autres exemples, les gouvernements provinciaux de l'Ontario ont été trop prompts à rejeter le blâme sur la politique fédérale, notamment le libre-échange, la surévaluation du dollar, les taux d'intérêt élevés, pour justifier leurs difficultés.

Cette tendance est au coeur des recommandations présentées par les membres néo-démocrates du Comité qui semblent plus enclins à reporter le blâme sur le gouvernement fédéral dans le cas des achats outre-frontière qu'à régler le problème lui-même.

Dans certains cas, il en résulte un conflit entre la théorie et la réalité comme dans le cas où l'on recommande que la province prie le gouvernement fédéral de réduire l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et les taux d'intérêt américains pour favoriser la dévaluation du dollar canadien par rapport au dollar américain.

Cette recommandation fait fi des derniers événements qui ont vu le dollar canadien demeurer élevé bien que l'écart entre les taux d'intérêt se soit réduit (phénomène qu'un fonctionnaire du Trésor témoignant devant le Comité le 20 juin 1991 dans le cadre de son examen du budget de 1991 attribuait à la réputation de militant anti-inflationniste du gouverneur de la Banque du Canada, M. John Crow).

Ce rejet de la responsabilité sur le gouvernement fédéral est un effort manifeste en vue de faire oublier le fait que les gouvernements provinciaux successifs ont mis en oeuvre une politique qui a accru le coût d'exploitation des entreprises en Ontario et ont contribué sensiblement à la gravité du problème de compétitivité et à la popularité des achats outre-frontière au cours des fins de semaine.

Par exemple, le Parti libéral de l'Ontario qui prône maintenant une réduction de la taxe de vente et de la taxe sur l'essence est le même parti qui a été responsable de plus de 30 augmentations d'impôt au cours des cinq années qu'il a passées au pouvoir, notamment les augmentations de la taxe de vente et de la taxe sur l'essence.

De même, alors que le gouvernement libéral et le gouvernement néo-démocrate se plaignaient des taux d'intérêt élevés, ils ont adopté une politique budgétaire nettement inflationniste qui a exercé des contraintes à la hausse sur les taux d'intérêt.

Cette politique a été poursuivie dans le budget de 1991 qui contenait un milliard de dollars supplémentaires d'impôts nouveaux, plus de neuf milliards de dollars de nouveaux emprunts et plus de six milliards de nouvelles dépenses.

La politique des gouvernements de l'Ontario a créé le climat des affaires marqué par la surimposition, la réglementation à outrance et l'interventionnisme excessif qui existe aujourd'hui dans la province et qui exaspère tant les entreprises que les consommateurs et les incite à passer la frontière.

Si le gouvernement envisage sérieusement de renverser l'exode des acheteurs, des emplois, de la capacité de fabrication et des investissements, il doit commencer par renverser une partie de sa propre politique.

Il pourrait commencer par annuler les augmentations des taxes sur l'essence, les carburants, l'alcool et le tabac imposées dans son budget de 1991.

En outre, pour s'attaquer aux problèmes des achats outre-frontière et au problème de la compétitivité en général, le gouvernement de l'Ontario devrait harmoniser sa taxe de vente provinciale au détail avec la taxe fédérale sur les produits et services.

Fusionner les deux taxes permettrait de recouvrer tant la TPS que la TVP sur les marchandises à la frontière.

Cette mesure permettrait de rendre les conditions plus équitables pour les détaillants de l'Ontario et d'assurer que le gouvernement provincial continue d'avoir accès aux recettes fiscales nécessaires pour soutenir les programmes et services subventionnés par l'État.

L'harmonisation améliorerait aussi la compétitivité des produits de l'Ontario dans nos marchés d'exportation et leur permettrait de mieux faire face aux importations dans notre marché intérieur.

À l'heure actuelle, environ un tiers des recettes de la taxe de vente provinciale provient de l'imposition des intrants des entreprises. L'adoption du système de remboursement de la TPS rapporterait 2,4 milliards à 2,7 milliards de dollars aux producteurs ontariens.

L'harmonisation aboutirait aussi à des recettes supplémentaires pour le Trésor provincial.

Selon les estimations du Trésor, l'augmentation nette des recettes, c'est-à-dire l'excédent de recettes provenant d'une assiette plus large, moins le coût d'accorder, comme le fédéral, un remboursement et un crédit aux entreprises et aux particuliers, serait d'environ 500 millions de dollars.

Nous croyons qu'il y aurait lieu de verser ce dividende aux contribuables sous forme de réductions du taux d'autres taxes. Nous souhaitons voir le gouvernement utiliser les 500 millions de dollars supplémentaires pour financer une réduction de 4,2 ¢ le litre de la taxe sur l'essence .

Nous sommes également convaincus qu'au fur et à mesure de la reprise de l'économie, le gain net de recettes provenant de l'harmonisation augmentera et que le gouvernement serait à même d'accorder une réduction de 1 pour 100 du taux de la taxe de vente.

En conclusion, nous notons que le phénomène des achats outre-frontière indique que les dirigeants provinciaux doivent être au courant de l'effet que leurs décisions auront sur l'aptitude des producteurs et des travailleurs ontariens à être compétitifs dans un monde qui se rétrécit et qui devient de plus en plus interdépendant.

Le gouvernement devrait préparer systématiquement une analyse de l'effet, sur la compétitivité de l'économie ou des secteurs concernés, de toute législation

ou réglementation qu'il envisage, notamment toute mesure qui augmenterait les coûts imposés par le gouvernement ou qui pourrait avoir un effet sur l'implantation d'une usine ou sur les décisions d'expansion d'une usine.

Cette étude sur la compétitivité devrait être déposée devant l'Assemblée législative, et le Comité permanent des affaires économiques et financières devrait en être saisi.

ANNEXE C

Liste des témoins

ANNEXE C

LISTE DES TÉMOINS

Du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Peter Friedman, directeur, Direction des petites entreprises de l'Ontario
George More, chef, Section du développement des petites entreprises
Rena Blatt, conseillère principale à la recherche sur les petites entreprises

Du ministère du Revenu

Shelley Wark-Martyn, ministre
Roy Lawrie, sous-ministre adjoint
Burke Williams, directeur, Direction de la taxe de vente au détail

De John Winter Associates Limited

John Winter

De la Commission de commercialisation du lait de l'Ontario

John Core, président
Ken Smith, directeur général
Claude Chartrand, membre de la commission pour le Nord de l'Ontario
Peter Gould, économiste

Du Groupe de travail des villes frontalières ontariennes sur les achats outre-frontière

Gail Logan, Sault Ste. Marie
Tony Commisso, St. Catharines
Gerry McCartney, Sarnia
Mark Jacques, Windsor

Du Conseil canadien du commerce au détail

Alasdair McKichen, président
Peter Woolford, vice-président

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Linda Ganong, directrice des affaires provinciales
Catherine Swift, vice-présidente à la recherche
Pierre Cléroux, économiste principal

Du Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce

Tom Kukovica, directeur, Secteur des services
Tim Catherwood, adjoint spécial au directeur canadien

De la Chambre de commerce de l'Ontario

Linda Matthews, présidente
Michael Cristofaro, membre du Comité de la politique économique
Elaine Rehor, directrice générale adjointe

Du Conseil canadien de la distribution alimentaire

Tim Carter, vice-président
Jonathan Wolfe, président et chef de la direction du Groupe Oshawa
Bob Winstanley, directeur des affaires publiques, A&P/Dominion/Miracle Food Mart
Kevin Ryan, vice-président à l'exploitation des magasins, National Grocers/Loblaws

Du Groupe de travail des maires des villes frontalières ontariennes sur les achats outre-frontière et l'ouverture des commerces le dimanche

John Millson, maire de Windsor
Sandra Lawn, mairesse de Prescott
Joseph Fratesi, maire de Sault Ste. Marie
Mike Bradley, maire de Sarnia
Dick Lyons, maire de Fort Frances
Roland Hardy, maire de Welland
John Winter, John Winter Associates Ltd.

De Buffalo Advertising Inc.

Mark Adler

De l'Association canadienne des détaillants en chaussures

Sharon Maloney, présidente

De la Régie des alcools de l'Ontario

Andy Brandt, président du conseil et chef de la direction
Mark Synnott, vice-président, Finance et administration

De Stoney Creek Furniture

Jim Carruthers, directeur général

Du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Bob Seguin, directeur général, Division des politiques et des programmes
Laurinda Lang, conseillère en politiques

Du cabinet d'experts-conseils Ernst & Young

Jim Buchanan, associé

ANNEXE D

Liste des documents

ANNEXE D

LISTE DES DOCUMENTS

DOCUMENT N° 1/02/001	LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Document d'information sur les achats outre-frontière (Anne Anderson).
DOCUMENT N° 1/02/002	LE GOUVERNEMENT DU CANADA : Document intitulé «Participant's Guide : Peace Arch Crossing Entry Project».
DOCUMENT N° 1/02/003	LE MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA TECHNOLOGIE : Document d'information sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/004	LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Renseignements documentaires supplémentaires sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/005	JOHN WINTER ASSOCIATES LTD. : Document d'information sur les documents outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/006	LA COMMISSION DE COMMERCIALISATION DU LAIT DE L'ONTARIO : Document d'information sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/007	LE GROUPE DE TRAVAIL DES VILLES FRONTALIÈRES ONTARIENNES SUR LES ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE : Document de consultation sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/008	LE CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE DE DÉTAIL : Mémoire relatif aux achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/009	LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE : Document intitulé «Borderline Business : Taxation and Cross-Border Shopping».

gérée au Canada et aux États-Unis (David Rampersad).

DOCUMENT N° 1/02/039 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Les achats outre-frontière : Estimations les plus récentes du MICT (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/040 — LES ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE : Rapport sur une rencontre entre des fonctionnaires et des représentants du secteur privé, tenue le 17 juin 1991 sous les auspices du Conseil canadien du commerce de détail (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/041 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Rapport sur les achats outre-frontière : Troisième ébauche (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/029 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Note de service traitant des zones québécoises de taxation progressive de l'essence (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/030 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Note de service traitant de la structure des taxes aux États-Unis, particulièrement dans l'État de New York et dans celui du Michigan (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/031 — LE NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE : Document intitulé «Recommendations to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs on Cross-Border Shopping».

DOCUMENT N° 1/02/032 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Les achats outre-frontière : Un sondage d'opinion (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/033 — LE PARTI PROGRESSISTE CONSERVATEUR : Proposition de recommandations sur les achats outre-frontière.

DOCUMENT N° 1/02/034 — LE PARTI LIBÉRAL : Recommandations sur les achats outre-frontière.

DOCUMENT N° 1/02/035 — LE PARTI LIBÉRAL : Version révisée des recommandations sur les achats outre-frontière.

DOCUMENT N° 1/02/036 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Rapport sur les achats outre-frontière : Deuxième ébauche (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/037 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Opinion juridique sur la perception de la taxe de vente provinciale et l'Accord de libre-échange (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/038 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Comparaison du soutien accordé aux marchandises dont l'offre est

Study of the Competitiveness of Distribution Channels».

DOCUMENT N° 1/02/020 — JOHN WINTER ASSOCIATES LTD. : Lettre du 21 avril 1991.

DOCUMENT N° 1/02/021 — STONEY CREEK FURNITURE : Mémoire sur les achats outre-frontière.

DOCUMENT N° 1/02/022 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Sommaire des préoccupations et des recommandations évoquées lors d'audiences sur les achats outre-frontière.

DOCUMENT N° 1/02/023 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Renseignements documentaires sur le système américain «Autopass» et étude d'Agriculture Canada sur les prix des produits alimentaires.

DOCUMENT N° 1/02/024 — LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION DE L'ONTARIO : Exposé sur les achats outre-frontière.

DOCUMENT N° 1/02/025 — AGRICULTURE CANADA : Mémoire intitulé «Purchases of Dairy Products in U.S.A. by Northern Ontario Consumers» (fourni par le MAAO).

DOCUMENT N° 1/02/026 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Renseignements documentaires sur les achats outre-frontière : Les réseaux de distribution (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/027 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Document d'information sur les effets possibles du déficit de l'Ontario sur les taux d'intérêt et le cours du dollar (David Rampersad).

DOCUMENT N° 1/02/028 — LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Rapport sur les achats outre-frontière : Première ébauche (Anne Anderson).

DOCUMENT N° 1/02/010	LE SYNDICAT INTERNATIONAL DES TRAVAILLEURS UNIS DE L'ALIMENTATION ET DU COMMERCE : Mémoire relatif aux achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/011	LA CHAMBRE DE COMMERCE DE L'ONTARIO : Exposé sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/012	LE CONSEIL CANADIEN DE LA DISTRIBUTION ALIMENTAIRE : Mémoire relatif aux achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/013	LE GROUPE DE TRAVAIL DES MAIRES DES VILLES FRONTALIÈRES ONTARIENNES SUR LES ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE ET L'OUVERTURE DES COMMERCES LE DIMANCHE : Diaporama sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/014	BUFFALO ADVERTISING INC. : Mémoire sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/015	L'ASSOCIATION CANADIENNE DES DÉTAILLANTS EN CHAUSSURES : Mémoire relatif aux achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/016	LE SERVICE DE RECHERCHES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE : Note de service traitant d'une rencontre entre des fonctionnaires et des représentants du secteur privé sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/017	LA FÉDÉRATION DES ENSEIGNANTS ET DES ENSEIGNANTES DE L'ONTARIO : Copie d'une lettre et pièces jointes adressées à M. Ron Hansen, député, sur les achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/018	A.R. NOLF : Lettre traitant des achats outre-frontière.
DOCUMENT N° 1/02/019	LE MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE DU CANADA : Document intitulé «A Preliminary

Ontario

Standing Committee on Finance and Economic Affairs

Report on Cross-Border Shopping

1st Session 35th Parliament
40 Elizabeth II

ISBN 0-7729-8711-4

STANDING COMMITTEE ON
FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DES
FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Ontario

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Finance and Economic Affairs has the honour to present its Report on Cross-Border Shopping and commends it to the House.

Jim Wiseman, M.P.P.
Chair

Queen's Park
June, 1991

MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON
FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

JIM WISEMAN
CHAIR

KIMBLE SUTHERLAND
VICE-CHAIR

DAVID CHRISTOPHERSON

NORMAN J. JAMISON

GERRY PHILLIPS

CHRIS STOCKWELL

BRADLEY R. WARD

RON HANSEN

MONTE KWINTER

NORMAN W. STERLING

BARBARA SULLIVAN

MARGERY WARD

Todd Decker
Clerk of the Committee

Anne Anderson
Research Officer

David Rampersad
Research Officer

TABLE OF CONTENTS

	Page No.
PREAMBLE	1
INTRODUCTION	2
THE NATURE OF THE PROBLEM	3
Impact	5
Consumer Behaviour	7
Underlying Causes	9
FEDERAL POLICIES	12
BORDER CONTROLS	14
Current Requirements	14
Free Trade Agreement	14
Customs Enforcement and Traffic Control	16
Provincial Sales Tax	19
RETAILING AND MARKETING	22
SOURCING AND DISTRIBUTION	27
Distribution Channels	27
Supply Management	29
TAXATION	31
EDUCATION, AWARENESS AND PROMOTION	35
LIST OF RECOMMENDATIONS	37
APPENDIX A: The Dissenting Opinion of Mr. Monte Kwinter, Mr. Gerry Phillips, and Mrs. Barbara Sullivan, Liberal Party	
APPENDIX B: The Dissenting Opinion of Mr. Chris Stockwell and Mr. Norm Sterling, Progressive Conservative Party	
APPENDIX C: List of Witnesses	
APPENDIX D: List of Exhibits	

PREAMBLE

The impact of the rapidly increasing number of Ontario residents shopping in the United States has been an issue of deepening concern to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs over the last several months. Accordingly, the Committee decided to study the problem of cross-border shopping with a view to bringing together the work carried out by many disparate organizations and making recommendations that would assist those adversely affected by the phenomenon.

The Committee would have liked to visit the border communities as a part of its study. Members felt that the issue was urgent, however, and given the travel constraints facing MPPs while the Legislative Assembly is sitting, decided that at this stage they would invite witnesses to Toronto rather than visit the affected communities themselves. Public hearings took place between March 28 and May 9, 1991.

The Committee heard from 18 witnesses. Following briefings by the Ministry of Industry, Trade and Technology, the Minister of Revenue and her senior officials, the Ministry of Agriculture and Food and staff from the Legislative Research Service, a wide variety of experts and interested parties made presentations to the Committee to state their concerns and present the results of their studies. Every effort was made to include representation from as many sectors as possible, including retailers, distributors, consumers, the dairy industry and the Ontario Liquor Control Board, as well as consultants in the field. The Committee is appreciative of the thoughtful and eloquent testimony of the witnesses, and would like to thank those who took the time and so generously shared their concerns and expertise with the Committee.

INTRODUCTION

Purchasing cheaper consumer goods in the United States is an activity that Ontarians have been undertaking for many years. Recently the number of residents going across the border to shop has exploded at the same time as the number of American tourists visiting Ontario has declined. As a result, Ontario's retailers and local communities are losing business to American retailers. The impact of these sales losses, with their implications for employment, has been aggravated by the current recession and by the industrial restructuring which has been occurring in recent years.

While the impact of cross-border shopping is felt most directly in the retail sector and in border communities, this is only the tip of the iceberg. Other industries are affected as any problems in the retail sector will be reflected in reduced sales by their suppliers, whether in manufacturing or the agri-food sector. Similarly, as Ontarians who live further from the border continue to make shopping trips in the U.S., the impact spreads to retailers in other regions of the province.

The underlying causes for cross-border shopping are complex and rooted in competitiveness. Some factors which are thought to adversely affect the province's competitive position, such as taxation, also influence the social fabric of Ontario, and one of the questions to be addressed may be any trade-off between these factors. Since the problem is complex and involves all levels of government as well as many industrial sectors, cross-border shopping is a problem without a single panacea, with no simple solution.

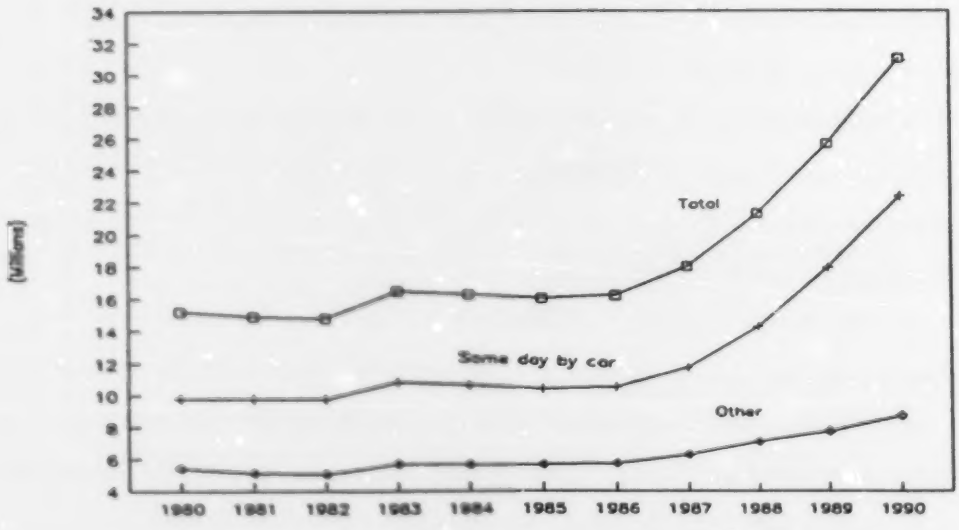
This report discusses the range of issues that have been presented to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs. It makes recommendations for immediate, short-term assistance to those in the "front line" as well as structural changes that could be made to facilitate the adjustment of Ontario's industries to today's competitive environment.

THE NATURE OF THE PROBLEM

The phenomenon of cross-border shopping is one that is rich in anecdotal evidence and thin in statistical data. A variety of measures have been used to gauge the extent of the problem. Statistics Canada keeps records of all travellers entering the country, and these can be disaggregated by the location of the border crossing, the residency of the traveller and the length of stay. Thus, a commonly used proxy for the number of cross-border shoppers is the number of Canadian residents returning through Ontario border points from a day trip to the U.S. In 1990, the number of these travellers returning by car was 22.4 million, the equivalent of 2.3 trips for each man, woman and child in Ontario. This was an increase of 25% over the previous year. Other provinces, such as British Columbia, New Brunswick and Quebec, have also experienced increasing numbers of cross-border shoppers.

TABLE 1

CANADIAN RESIDENTS RETURNING FROM THE U.S. THROUGH ONTARIO, 1980-1990



Source: Based on Statistics Canada, Cat. No. 67-001

Historically, Canadians have regularly travelled to the United States, for both same day and longer trips. The number travelling back through Ontario border crossings was fairly constant between 1980 and 1986, around 10-11 million, but began to surge upwards from 1987 onwards (Table 1). The Ministry of Industry, Trade and Technology indicates that the number may continue to increase nationally in 1991 by between 25-30%.

Another measure is the number of registration forms collected by Revenue Canada. While this will not give an accurate value for the goods purchased in the U.S., as it does not include exemptions or smuggling, it does provide some indication of the changes. Data from Revenue Canada provided by the Canadian Federation of Independent Business (CFIB) show the increase in registrations in Ontario's six most important border crossings between 1987 and 1990 to be as follows:

- Verbal declarations 285%
- Written declarations 325%
- B-15 forms when duty is payable 502%

The CFIB notes that the greatest increase is in those paying duties, implying that cross-border shopping continues to increase despite duties payable.

In another example of the number of Canadians shopping in the United States, the Canadian Council of Grocery Distributors cite a count of Ontario licence plates on cars in U.S. supermarket parking lots. It was found that 43% of the cars were owned by Canadians.

The number and rate of increase in cross-border shoppers would be of less concern if there was a corresponding increase in the number of American citizens shopping in Ontario. Unfortunately, this is not the case; the number of U.S. visitors has in fact declined. According to the Ontario Border

Communities Task Force on Cross-Border Shopping, traffic counts of same-day visits to and from Ontario has gone from a net inflow in the second quarter of 1987 of 1.4 million people to a net outflow of 1.5 million people in the second quarter of 1990.

Impact

The imbalance of the increasing number of travellers crossing the border to shop not only creates congestion and long delays at the border crossings and surrounding areas, but also, and perhaps more seriously, has severe economic repercussions on Ontario's communities. The loss of retail sales and the impact on the viability of many businesses, employment and provincial revenue are some primary effects. The vulnerability of the retail sector to the effects of cross-border shopping is accentuated by the difficulties encountered during the current recession.

The extent of these losses is hard to quantify. In a marketing framework and action plan sponsored by the Ministry of Industry, Trade and Technology, lost retail sales were estimated to be $340-360 million in 1989, with provincial revenue losses of $40-50 million. Studies have also been carried out by consulting firm Ernst & Young for border communities such as Sault Ste. Marie and Thunder Bay. They estimated the economic losses by using customs data from Revenue Canada, telephone surveys and an economic impact model. These studies found that:

- In Sault Ste. Marie, the loss of sales of goods and services was estimated at $104 million in 1990, with approximately $7.5 million in lost revenue for each of the provincial and federal governments.
- Estimates of cross-border shopping through Pigeon River, near Thunder Bay, were $15.4 million in 1988-89, an increase of 60% over the previous year.

John Winter Associates Limited is another consulting firm, specializing in the retail sector, which has carried out studies for several communities. These studies were based primarily on telephone interviews.

- In the Regional Municipality of Niagara, it is estimated that up to $155 million is being lost annually in food and general merchandise sales.
- In the Windsor area, an estimated $69 million in sales is lost to Essex County.
- Sales lost from Toronto are estimated to be at least $200 million.

For the province as a whole, the Retail Council of Canada estimated that Ontario lost over $600 million in sales during 1990. In 1991, John Winter estimates that lost retail sales in Ontario may amount to $1 billion, an amount also cited by the Retail Council of Canada and the Ontario Border Communities Task Force. This estimate assumes a continuation of the present trends and no government action. This amount represents only about 1.4% of the $73 billion in retail sales across the province in 1990, but is likely to be concentrated around the border. A subsequent study by the Ministry of Industry, Trade and Technology, publicised after the Committee's hearings, estimates the loss of retail sales to be $2.2 billion, more than double the previous estimate.

The United Food and Commercial Workers' International Union (UFCW) estimates the loss to be even higher, perhaps more than $2 billion. Buffalo Advertising Inc., on the other hand, believes that the $1 billion is exaggerated as it assumes that, for every purchase made in the U.S., the equivalent amount of spending would have occurred in Ontario; furthermore, declining sales are a result of several factors, not just cross-border shopping.

The numbers cited are estimates only, based on varying methodologies. Of particular concern to the Committee was the need for actual figures to quantify the extent of the current loss of retail sales and provincial revenue. The

various estimates given would include what might be thought of as the constant level of U.S. sales that existed in the early 1980s, before the current rapid increase. Some factors that would cause the estimate to vary include: understatement or non-declaration by the survey respondents of the number and value of their purchases of smuggled goods; the assumption that the same value of goods would otherwise have been purchased in Ontario; and the reliability of the models used to extrapolate the survey results to the rest of the province.

There have been various estimates of the impact of cross-border shopping on employment, though it is difficult to isolate cross-border shopping from the variety of causes for job loss. Local and provincial estimates presented to the Committee include:

- 1,100 jobs from the Niagara Region (John Winter)
- 2,000 jobs from the Toronto area (John Winter)
- 650 retail jobs in Essex County (John Winter)
- 1,000 full and part-time jobs lost in grocery sales and an additional 1,000 jobs in the distribution and farming sectors (UFCW)
- 7.2 jobs for every $1 million expenditure leakage from Sault Ste. Marie (Ontario Border Communities Task Force)
- 1,700 jobs in food retailing (Canadian Council of Grocery Distributors)

Consumer Behaviour

With respect to specific products or sectors, the various surveys point to milk, groceries and gasoline as being the most frequent purchases as well as liquor, beer and cigarettes. The UFCW estimates that food accounts for about half of the total spent in the U.S. Losses in the food retail sector in Ontario will account for approximately one quarter of total lost retail sales, or roughly $5

million per week, according to the Canadian Council of Grocery Distributors. Sales of LCBO products last year have declined generally across the province by 3%, but the decline in border communities was somewhat more rapid, at 4%. "Big ticket" items purchased often include automobiles, boats, building supplies, clothing, linens and electronic items.

Witnesses commented that Ontario consumers are motivated to shop in the U.S. primarily by the significantly lower prices and, to a lesser extent, by the greater selection and better service found in U.S. stores. There were some suggestions that, when making comparisons, it is important to compare like with like and not, for example, prices in a Canadian full service store with those found in a U.S. discount, minimal service store. Similarly, consumers buying white and electronic goods in the U.S. should ensure that they are purchasing C.S.A. approved equipment or products with comparable standards in areas such as safety and energy efficiency.

The types of purchases and their frequency tend to vary with the distance from the border, according to a model from John Winter. Close to the border is a convenience zone, where people are willing to cross for everyday items such as gasoline, groceries, meals and beer on a regular and consistent basis. As one moves further from the border, Ontarians tend to go to the U.S. less frequently but for more expensive items. Recently, the boundaries of these zones have been extended so that in 1990 almost all Ontarians are within shopping distance of the U.S.; virtually all Ontario communities today are border communities.

These observations have implications for any policy changes that may be proposed to alleviate the cross-border crisis. In the first place, if residents from different zones purchase different types of goods, then changing the policies affecting only one type of good will not affect the purchasing behaviour of residents in other zones, and will therefore probably have a minor impact.

Secondly, any policy which addresses border communities runs into the difficulty of defining a border community.

Underlying Causes

As has been stated earlier, Ontarians have been going to the United States to shop for many years, but the numbers and frequency have increased rapidly since 1987. The Committee heard that there is no simple cause for the recent, explosive increase in cross-border shoppers; rather, witnesses identified a complex mixture of factors which include:

- lower prices in the U.S.;
- the Free Trade Agreement;
- the value of the Canadian dollar;
- interest rates;
- the Goods and Services Tax;
- reduced enforcement at the border;
- non-collection of Provincial Sales Tax at the border;
- high Canadian taxes and regulatory burden at all levels of government;
- gasoline prices;
- supply management;
- higher Canadian labour costs;
- higher real estate costs in Canada;
- levels of customer service and product knowledge;
- marketing practices of U.S. retailers, such as aggressive advertising;
- Sunday shopping;
- U.S. discount malls; and
- the recession and economic uncertainty.

Some presenters such as the Ontario Chamber of Commerce viewed cross-border shopping as a symptom of a larger problem of competitiveness,

reflecting the structural changes taking place in Ontario. The Mayors' Task Force saw the loss of manufacturing jobs and cross-border shopping as having the same cause, a lack of price competitiveness brought about by the fiscal and economic policies of this country.

Many groups felt that the issue needed to be addressed at a broad, structural level with coordination and cooperation among all participants in the public and private sectors. It was suggested that this could be achieved by the formation of a national task force with high level representatives from federal, provincial and municipal governments as well as business, industry and labour, and by an expansion of the mandate of the Premier's Council. Also, the Canadian Council of Grocery Distributors strongly advocated a more thorough review than currently exists of all new legislation and regulation for their impact on the competitiveness of Ontario's industry.

The Committee concurred with the comments that cross-border shopping was a complex issue that spanned all levels of government and affected a wide variety of industrial sectors, both labour and business. If cross-border shopping is to be countered effectively, it is vitally important that the solutions come from all levels of government working in cooperation with business, labour and community organizations across the province.

The Committee therefore recommends that:

1. **The Province of Ontario should participate with the federal government and municipalities in a tri-level task force on cross-border shopping.**

At the same time, it is important to recognize that Ontario accounts for a high proportion of economic activity in Canada and that all its needs may not necessarily be met in a national task force with other provinces. Furthermore, the lack of hard data relating to cross-border shopping and the distribution of

its effects among different ministries make it difficult both to assess the real impact of cross-border shopping on the province and to monitor the effectiveness of any actions. While it is important that the individual ministries that have an interest in cross-border shopping continue to gather additional data on the impact on their ministry and work with local organizations on the issue, it is critical that these efforts are coordinated. A member of the cabinet with strong negotiating skills should be designated to take a leadership role and work creatively with all concerned to understand the complexities of the issue and develop solutions. This minister should also promote Ontario's interests at the national level.

The Committee therefore recommends that:

2. **The provincial government should appoint a lead minister to work with all the players in determining and implementing pro-active solutions to cross-border shopping.**

FEDERAL POLICIES

Since cross-border shopping is an issue affecting many of Canada's provinces, some of the factors are national in nature and not limited to policies solely under the control of the provincial government. The value of the Canadian dollar and its impact on the competitiveness of Canadian products is one such issue. While the Committee generally wishes to focus its recommendations on policies within its jurisdiction, it would nevertheless like to discuss the exchange rate in view of its importance to the position of the Canadian economy in the international marketplace, especially in this instance the United States.

A number of witnesses identified the exchange rate as one factor in the issue of cross-border shopping, with varying degrees of conviction. The Ontario Milk Marketing Board believed the exchange rate to be a major underlying factor in their competitive structure and recommended that the rate should be allowed to find its own level. John Winter testified that a price comparison of 250 goods between Fort Frances and International Falls showed Ontario prices on those goods to be on average at least 50% higher. While the exchange rate may be a factor affecting cross-border shopping, it would require a huge shift in the value of the dollar to compensate for such large price differences. The Retail Council of Canada cautioned that a forced devaluation of the dollar may not be a solution because many of the imported goods which Canadians buy would become more expensive and inflation would be stimulated.

Members of the Committee are in general agreement that the current high level of the exchange rate is hurting Canadian businesses. Although the Canadian dollar in relation to the U.S. was as high or higher in the early 1980s, its purchasing power has declined in recent years. While the federal government does not directly control the exchange rate, it can influence it through the relative level of interest rates, thus discouraging or encouraging the purchase of

Canadian dollars by Americans and other foreigners. At issue is the differential between the Canadian and U.S. interest rates, rather than the level itself. The Committee felt that the federal government's economic policy of maintaining high interest rates in order to dampen inflation had been overextended. The policy should be relaxed so that interest and exchange rates can be allowed to find their own levels.

The Committee therefore recommends that:

3. **The provincial government should urge the federal government to allow the interest rate differential with the United States to be reduced so that the value of the Canadian dollar can decline to a competitive level.**

BORDER CONTROLS

Current Requirements

Revenue Canada is responsible for the collection of customs and excise duties at the border, including the GST. Generally, Canadians can import into the country duty free goods up to $300 once annually if they have been away at least seven days; $100 on each occasion they have been absent for 48 hours; $20 after an absence of more than 24 hours. Also, goods purchased by mail order up to a value of $40 can come into Canada without being charged duty. Of particular relevance to this issue is that there is no duty free allowance for trips of less than 24 hours. In other words, same-day shoppers are supposed to pay all applicable duties.

Ontario's provincial sales tax (PST) applies to all goods purchased in the U.S. and imported into Ontario. Revenue Canada does not collect provincial sales taxes at the border nor does the Ontario Ministry of Revenue. Ontario's residents are expected to pay this tax voluntarily. The Ministry of Revenue indicates that, although it has no formal analysis, the amount of voluntary payments from people returning from cross-border trips is likely to be well under $1 million annually. (Total retail sales tax revenues in 1990-91 are more than $8 billion.)

Free Trade Agreement

Before the Free Trade Agreement (FTA), approximately 80% of goods imported into Canada from the U.S. were tariff-free. Since implementation of the FTA in 1989, the remaining duties are being phased out for goods that meet specified rules of origin. Table 2 gives some examples of the tariffs applicable on selected items.

TABLE 2

SELECTED TARIFFS ON GOODS IMPORTED FROM THE U.S.

Commonly Imported Items
Duty Rates and Federal Sales Tax
Effective January 1, 1991 to December 31, 1991

ITEM	U.S. ORIGIN (FREE TRADE AGREEMENT)	OTHER ORIGIN (MOST-FAVOURED-NATION TARIFF)	GOODS AND SERVICES TAX
basic groceries (edible) *	various	various	exempt
beauty aids (cosmetics)	8.5%	12.2%	7%
cameras (still)	5.2%	7.5%	7%
cameras (video/colour)	free	free	7%
carpeting (nylon)	14.0%	20.0%	7%
clothes dryers	8.7%	12.5%	7%
clothing	14-17.5%	20-25%	7%
coffee makers (domestic)	5.7%	14.3%	7%
compact discs	6.6%	9.5%	7%
compact disc players	free	free	7%
computers	free	3.9%	7%
dishwashers (built-in)	9.8%	14.1%	7%
dog food	free	6.0%	7%
electronic games	1.5%	3.9%	7%
fax machines	free	free	7%
fish finders	free	free	7%
fishing tackle	7.1%	10.2%	7%
furniture (metal)	5.0%	12.6%	7%
furniture (plastic)	6.0%	15.0%	7%
gas barbecues	8.8%	12.6%	7%
golf clubs	8.4%	12.1%	7%
lawn mowers	7.1%	10.2%	7%
microwave ovens	8.8%	12.6%	7%
motorcycle parts	free	9.5%	7%
refrigerators	8.8%	12.5%	7%
shoes	15.9%	22.8%	7%
software (diskettes)	free	free	7%
stoves (electric)	8.8%	12.6%	7%
stoves (gas)	free	12.6%	7%
swimming pools (above ground)	8.2%	11.8%	7%
swimming pools (parts & access.)	8.2%	11.8%	7%
taxable food and beverages*	various	various	7%
telephones	free	17.5%	7%
telephones (cellular)	free	9.5%	7%
televisions (colour)	5.2%	7.5%	7%
tires	7.4%	10.7%	7%
towels	15.7%	22.5%	7%
toys (general)	various	various	7%
typewriters (electric)	free	free	7%
VCR(s)	5.6%	8.0%	7%

* A bag of mixed groceries may attract a rate of duty based on the average duty of the goods (the current figure being used is 11.9%). Food or beverages for human consumption (including sweetening agents, seasonings and other ingredients to be mixed with or used in the preparation of such food or beverages) are not subject to the Goods and Services Tax. Excluded from this provision are the following: wine, spirits, beer, malt liquor or other alcoholic beverages; non-alcoholic malt beverages; carbonated beverages; non-carbonated fruit juice beverages or fruit flavoured beverages containing less than 25 per cent by volume of a natural fruit juice or combination of natural fruit juices; candies; confectionery; snack foods or snack mixtures; ice lollies; fruit bars, rolls, or drops; ice cream, ice milk, sherbet, frozen yoghurt or frozen pudding all in single servings; sweetened baked goods in quantities of less than six single servings; yoghurt, pudding or beverages (other than unflavoured milk) in individual servings other than when prepared and packaged specially for consumption by babies; prepared salads; sandwiches and similar products; platters of cheese, cold cuts, fruit or vegetables and other arrangements of prepared food.

Final Note...

Please remember that rates of duty and regulations respecting the importation of goods change from time to time. The information provided here is based on the rates of duty at the time of printing. It is intended only to act as a guide - the Customs Tariff must be consulted to determine the applicable rate of duty at the time of importation. For information on duty-free exemptions, please read the Canada Customs brochure, "I DECLARE", or contact your local customs office for further information.

Source: Revenue Canada, Customs and Excise, Information Guide.

It is thought that, with the advent of the FTA, many Canadians believed that prices would be significantly lower. When a large reduction in prices did not occur immediately, it has been suggested that shoppers were liberated from any guilt they may have felt at shopping in the U.S. and "voted with their feet" by crossing the border in search of lower prices. There was some agreement among witnesses that, while the FTA may have affected cross-border shopping, it was more through perception rather than reality. The Retail Council of Canada expressed the view more forcefully, saying that "It is a myth that most of the problems stem from the Free Trade Agreement and that abolishing it would fix the problem."

Customs Enforcement and Traffic Control

Revenue Canada effectively has a dual mandate. On the one hand it is responsible for enforcing federal customs and excise duties; on the other hand, it aims to provide good service to visitors and returning Canadians by facilitating the flow of traffic, particularly in the context of the Free Trade Agreement. As a result of the congestion and time delays at the border, customs officials are reported to concentrate on moving traffic through and ignore the collection of duties and taxes on small amounts of imported goods.

In an attempt both to speed up traffic and to make the collection of duties more rigorous, the federal government has introduced a test program of express lanes in British Columbia, with an additional test site planned in Ontario. Under this program, known as the Peace Arch Crossing Entry, or PACE, travellers can register in advance with the government. In return they can use the express lane, dropping completed declaration cards in a box; duties will be calculated and charged to the traveller's credit card.

Testimony by many witnesses pointed to lack of enforcement in border controls as a key factor. The Ontario Milk Marketing Board stressed the need for

effective border controls for the operation of supply management, with its need to restrict imports as permitted under Article XI of the GATT. Without the addition of the applicable duties, federal and provincial sales taxes, the comparison of the price of goods in Ontario and the U.S. is unfair. Customs Canada was strongly urged to provide greater vigilance at the border, and hire the additional personnel required. The UFCW estimated that it would require 1,000 new employees to deal with the flow of cross-border traffic adequately.

Some witnesses, such as John Winter and the UFCW, suggested that a levy be imposed at the border to try to stem the frequent day-to-day trips. The Ontario Chamber of Commerce agreed that enforcement of laws at the border was important but cautioned that any moves should not deter or penalize U.S. shoppers and tourists visiting Ontario, and that the costs of increased enforcement should not outweigh the advantages.

Many retailers were sceptical of the impact of the PACE experiment, believing that it would encourage rather than deter smuggling. The Ontario Milk Marketing Board, for example, states that "The B.C. fast lane experiment seems like abject nonsense, a carte-blanche to smuggle." There were many, however, who encouraged the use of express lanes for American visitors. The Committee noted that the U.S. has already developed such an express lane system for Canadians. In May 1991, the existing AUTOPASS system was expanded to include Canadians from the Regional Municipality of Niagara as well as Americans. Holders of an AUTOPASS are prescreened and can use an express lane crossing the border into the U.S. The Ontario Border Communities Task Force also suggested that traffic flow should be speeded up to allow commercial transportation to continue.

In view of testimony indicating relaxed enforcement of the collection of the applicable duties and taxes from Canadians returning from the United States, the Committee supports the view that there should be stricter enforcement of

customs, both in the collection of duties on declared goods and to minimise the level of smuggled goods. Such collection enforcement would go some way towards alleviating the price discrepancy between Canadian and American products. It recognizes, however, that one of the reasons for reduced enforcement is to help minimise congestion and traffic delays at overcrowded border crossings and that stricter enforcement would require additional customs personnel.

The Committee therefore recommends that:

4. **The provincial government should urge the federal government to hire more customs staff for greater enforcement.**

At the same time, the Committee is mindful that stricter enforcement without sufficient customs staff may cause increased congestion at the border crossings. Not only should any actions taken not deter American visitors to Canada nor penalize Canadians with nothing to declare, they should also improve the current situation. The Committee believes that it is vitally important that Americans should be encouraged to visit Ontario.

A fast-track approach had been suggested by some witnesses. Some members of the Committee felt that the federal test program, PACE, as applied to Canadians, provides a fast-track border entry system for returning Canadians which may in fact encourage cross-border shopping. Members also noted that the Americans had developed a system of express lanes in Niagara Falls, the AUTOPASS system, for Canadians entering the United States frequently.

The Committee believes that fast-track lanes would facilitate American tourists wishing to enter Ontario, though this may be less necessary if the customs procedure is speeded up with additional customs staff, as recommended previously. However, the Committee does not wish to make it easier for returning Canadians to avoid paying duties and taxes nor, at the same time,

does it wish to impose restrictions on its own citizens that do not apply to visitors. A fast-track approach could be developed that would apply to those with nothing to declare (but with rigorous spot checks), as is practised between some European countries. This would allow American and other visitors to enter Ontario easily as well as Canadians who, for example, work, go to school or visit relatives in the United States without shopping.

The Committee therefore recommends that:

5. **The provincial government should urge the federal government to establish fast-track lanes for use by those coming into Canada with nothing to declare.**

Provincial Sales Tax

Virtually all witnesses advocated improved collection of the Provincial Sales Tax (PST), pointing out that the requirement to remit PST on goods imported for personal use was unenforced. Improved collection would not only remove some of the discrepancy in prices but would also increase provincial revenues.

A number of suggestions were made to implement improved collection. Since one of the reasons that Customs Canada does not collect PST is the complexity of monitoring two different tax bases, some witnesses such as the Ontario Chamber of Commerce recommended harmonization of the PST with the GST. Revenue Canada has indicated that it will not consider collection of the PST until the province has harmonized its tax with the GST.

The Ministry of Revenue has considered collection at the border by ministry staff and concluded that it would be costly, requiring at least five people at each of the 14 Ontario-U.S. crossing points, at an estimated cost of around $10 million. Consideration would also have to be given to establishing the same type of collection at provincial borders and international airports. Furthermore,

there might be constitutional difficulties as Ontario may not have the right to check on international border points.

The Liquor Control Board of Ontario as well as the Ontario Border Communities Mayors' Task Force suggested that one solution might be to add a line to the declaration forms used by the federal government at the border. The federal government would be asked to transfer this information to the province, and the province would undertake its own collection of the Provincial Sales Tax owed by its residents. There are indications from the Ministry of Revenue, however, that the federal government will not consider transferring this information.

Alternatively, the information could be transferred from the originating jurisdiction. Exchange of information agreements are already in place with all the provinces, according to the Ministry of Revenue. Ontario has reached a sales tax collection agreement with Ohio and is negotiating similar agreements with other states. New York and Michigan are working to overcome some legislative difficulties related to such an agreement, and Minnesota and Wisconsin have also expressed interest.

Members of the Committee support the proposition that Provincial Sales Tax should be collected on goods purchased in the United States and brought into the province for personal use. As a first step, the federal government should be asked to collect PST at the border on behalf of the province.

If the federal government is unwilling to act as a collector, then the province should explore alternative methods of collection. For example, the province could seek agreement that the Ontario Ministry of Revenue be permitted to review the federal customs forms for the purpose of collecting PST, subject to compliance with the Free Trade Agreement. In New York state, where remittance of state use (sales) tax on foreign purchases is voluntary, there is a

similar pilot project where state officials review federal customs forms, isolate those of New York residents, and compare these forms with the remittance forms received. Those making large foreign purchases may subsequently be billed for the state use tax. Alternatively, the province could continue to work with border states to develop agreements so that a vendor in, for example New York state, would collect the Ontario sales tax on goods sold to Ontario residents on behalf of the province and remit it to the Ontario government.

The Committee therefore recommends that:

6. **The provincial government should urge the federal government to collect the Provincial Sales Tax at all border crossings. If the federal government is unwilling to do so, the province should seek alternative collection methods.**

RETAILING AND MARKETING

The retail sector, having the most direct contact with the end consumer, has been the first to feel the impact of any transfer of consumer shopping habits to the U.S. As was stated earlier, the impact of cross-border shopping on retail sales is not precisely known, but is estimated by some witnesses at around $600 million for 1990 and over $1 billion for 1991. Regardless of the actual value of lost retail sales, it appears to be of sufficient magnitude that retailers and border communities face economic hardship.

Many reasons have been offered for the exodus of Ontario shoppers to neighbouring states, but the major one is lower U.S. retail prices, especially for certain key commodities such as gasoline, milk, alcohol, electronics and clothing. Greater selection of goods was also mentioned as a reason for shopping in the U.S. and some surveys indicated that the staff in U.S. retail stores had greater product knowledge and were more helpful than their Canadian counterparts.

Witnesses testified that Ontario's higher prices were, in turn, the result of a variety of factors. Business costs tend to be higher. For example, the size and dispersion of Canada's population precludes the opportunity for economies of scale, though this smaller market is one of the issues that the Free Trade Agreement is intended to address. Canada's physical size and northern climate contribute to higher transportation and energy costs, as well as a reduced agricultural growing season. These natural factors may be considered as fixed costs as they are not readily changed.

Other business costs are affected by the exchange and interest rates. High borrowing rates increase the costs of doing business. The appreciation of the Canadian dollar since 1987 has helped to provide U.S. retailers with a discount. Some witnesses cited a higher taxation and regulatory burden in Ontario and

higher supplier costs; both are discussed in subsequent sections. The Committee also heard that occupancy costs are lower in the U.S. For example, John Winter found that the rent and occupancy costs faced by a Fort Frances retailer are some 50% higher than for a competitor across the border. With fewer controls such as the Ontario Municipal Board and a greater supply of commercial space, rents in the U.S. are lower; municipal and other taxes may also be lower.

Finally, the price comparison is accentuated by factors such as non-collection of all applicable duties and taxes. Furthermore, the quality of the products being compared is not always the same. Evidence was presented by John Winter that the Niagara region in the U.S. is a dumping ground for seconds, ends-of-lines etc. The U.S. practice of marketing through discount malls, many of which are located near the border, means that it is high volume, lower-priced goods that are being compared, with the U.S.'s advantages of scale, rather than higher-priced specialty products.

There is a heightened perception that all goods are cheaper in the U.S. While the price differential for many items is considerable, at least half the Ontario price, there has been some evidence to suggest that for some goods Canadian prices are as good as or better than the American counterpart. While Agriculture Canada found that grocery prices in general were 10% higher than in the U.S., Canada was competitive on products such as baked goods, pork, beef, fresh fruit and vegetables, grains, cereals, pasta and white sugar. This perception of widespread lower prices has been accentuated by the high level of media attention given to the bargains that can be found in the U.S. without corresponding attention paid to the opportunities to be found in Ontario. The aggressive marketing practices of U.S. retailers in distributing flyers and advertising in Ontario's border communities also contribute to this perception by providing information on the prices of a wide range of products.

These tactics play on the psychology of those consumers who take pleasure in searching for the lowest price as well as those who do not like to feel they are being ripped off and for whom there is some social status in beating the system. A number of surveys indicated that, for many consumers, shopping is a form of tourist activity and tends to be associated with higher educated, higher income consumers. A recent survey by John Winter, however, found that while this was the current behaviour, the trend in the future is towards increasing number of lower income consumers crossing the border to shop. Buffalo Advertising Inc. argued that the ability to shop for lower prices regardless of location was essential for the survival of lower income Ontarians.

Sunday shopping is an issue that has frequently been associated in the media with cross-border shopping. Witnesses expressed mixed opinions on the subject. While the UFCW felt that Sunday shopping had nothing to do with cross-border shopping, the border communities tended to view it as a factor, though not a significant one. For those communities such as Sault Ste. Marie that currently permit Sunday shopping, its prohibition would serve to accelerate the trend to shop over the border. Stoney Creek Furniture, an efficient retailer that is nevertheless losing customers to the U.S. as a result of factors beyond its control, feels that allowing Sunday shopping would help to stem the flow of shoppers across the border.

The Committee is of the opinion that American retailers have been marketing their products very aggressively in Ontario, with techniques such as retail advertising in local newspapers and discount clubs. This level of marketing has not been matched by Canadian retailers. The Committee feels that Ontario retailers could develop similar marketing techniques, including the use of discount clubs for American shoppers, more selective advertising and quoting American as well as Canadian prices in their advertising, to counteract the flood of American advertising which flows into Ontario homes every week.

The Committee therefore recommends that:

7. **The provincial government should work with industry, local border communities and other interested groups to develop regional campaigns in support of more aggressive marketing by Ontario's retailers.**

As well as advertising reasons why Canadians should shop at home, some members of the Committee felt that it was as essential to encourage tourists to shop in Ontario. One factor that is not well known in this country is that tourists can get a rebate on the sales taxes they have paid on goods purchased in Canada; this rebate should be more actively promoted in stores and at airports and border crossings. Further, the government and the tourist and retail industries should be aggressively and effectively advertising Ontario as a place to visit and shop. Some other factors influencing visitors, such as relieving the traffic congestion at the border, have already been discussed.

The Committee felt that there were a number of specific actions that government and retailers could take. While the Committee recognizes that Ontario prices may be higher than in the United States, in many cases this may reflect the higher quality of the product offered. For example, some of the U.S. food products are not produced under the same conditions of quality control concerning the use of chemicals, pesticides, etc. Some form of label to denote an "Ontario Seal of Quality" would complement the Foodland Ontario generic label program and be a symbol ensuring freshness and quality, food safety and the use of environmentally sound packaging. This would appeal to those many consumers who surveys show are sensitive to these issues.

The Committee also felt that there were opportunities for different industrial sectors to work together to develop joint marketing campaigns. For example,

milk and gasoline retailers around the border communities might develop a system of coupon exchanges between themselves, similar to coupon exchanges in place in other industries.

The Committee therefore recommends that:

8. **Marketing boards, food processors, grocery distributors, retailers, gas companies and their dealers should engage in a joint marketing strategy. This may include coupon exchanges for milk and gasoline and the development of a symbol denoting product quality.**

The Committee heard of excellent staff training programs provided by some retailers but was concerned by some testimony that Ontario's service levels sometimes lagged those of the United States. It noted that the Ministry of Industry, Trade and Technology provides a wide variety of support to retailers and communities in terms of training programs, learning workshops and marketing programs. However, it was apparent that not all retailers had fully developed the product knowledge and service aspects of their staff. The Committee felt that it was important for Ontario's retailers to provide excellent service as a competitive advantage, and further skill development was needed to instill a "service culture" across all of Ontario's retailers.

The Committee therefore recommends that:

9. **The provincial government should work with industry and labour to develop training programs so that retailers increase staff training on product knowledge and service.**

SOURCING AND DISTRIBUTION

The prices that retailers charge for their goods and services must be enough to cover their costs and to make an adequate return. Costs include expenses such as the purchase of inventory, employee salaries, wages and benefits, real estate costs, interest payments and taxes. The largest component of a retailer's costs is the purchase of goods for sale and this is therefore an area with the potential for significant impact on a retailer's profitability.

Several witnesses suggested that differences in the sourcing and distribution systems for supplying retailers in Canada and the U.S. was a major factor in the retail price difference. According to the UFCW, this differential is a bigger problem than higher taxes. John Winter provided some examples that demonstrated that the price charged by suppliers to retailers in Canada for certain items was higher than the final retail price paid by consumers in the United States.

Distribution Channels

In an initial examination of this issue, Industry, Science and Technology Canada commissioned Ernst & Young to undertake a preliminary study of the pricing structure of certain commodities sold in Canada and the U.S. The researchers selected three categories for detailed study -- consumer electronics, bedding and linens, and women's sportswear -- and traced pricing along the distribution systems of these products in each country. In general, they found that the U.S. prices were lower for a number of reasons. These include scale advantages for the larger American companies, lower landing costs such as tariffs and brokerage fees for goods imported from third countries to the U.S., lower operating and overhead costs and, in some cases, lower retail margins. There were also differences in the structure of the distribution channels, with more intense competition both within and between channels in the U.S., which

would drive down costs, and sometimes fewer distribution levels between the manufacturer and the American retailer.

This study is a preliminary one only. A coalition of industry representatives and government officials would like to expand the study but lack financial support. The Canadian Shoe Retailers' Association and the Canadian Council of Grocery Distributors suggested that the provincial government should encourage the federal government to fund such a proposed expansion.

The Committee agreed that the impact of the distribution structure on the retail price of a product was not well understood. While the study by Ernst & Young was useful in providing some analytical insight into a complex subject, it was limited in its extent. It is important that further work be done on the pricing structures of Canadian products with the aim of achieving greater efficiency and increased competitiveness.

It should be noted that one alternative proposed by some retailers was to use American distribution networks and source their products from outside Canada. Some members of the Committee agreed and felt that, in order to be internationally competitive, industry must be able to purchase its products at the lowest available price regardless of sourcing nationality. The majority, however, were of the opinion that Canadian retailers should be discouraged from sourcing products from foreign distributors if those products are manufactured in Canada, since this policy ultimately will adversely affect Canada's manufacturers.

The Committee recommends that:

10. **The provincial government should undertake a comprehensive analysis of the wholesaling and distribution networks inside Ontario, and outside Ontario as they pertain to the province. This study should examine the cost structures with a view to developing more efficient alternatives.**

Supply Management

In the agricultural and food processing systems underlying Canadian groceries, higher prices for foods such as milk and eggs were often attributed to supply management. Studies by Agriculture Canada two years ago had found that the price of milk was 41% to 70% higher in New Brunswick than in neighbouring states, and 36% to 60% higher in British Columbia. In October 1990, a comparable study found that the retail price of 2% milk in Northern Ontario was 20% higher than in neighbouring states. A more recent study by Agriculture Canada compared grocery prices for 113 items purchased in three stores in each of seven pairs of border cities: supply managed foods were among those products found to be more expensive in Canada. (In Ontario, supply managed foods are milk and "feathers", i.e. poultry and eggs.)

The Ontario Milk Marketing Board pointed out that policy differences between Canada and the U.S. partially account for higher dairy prices in Canada. The prices of supply managed foods are set at a level to cover the costs of production and allow a return for the farmer; the quantity of milk produced is limited. In the U.S. in contrast, there are no production limits and the government buys any surplus, thus reducing the farmgate price of milk. Furthermore, U.S. agriculture policy provides access to below market rates for farm credit and a payment program which subsidizes feeds. The UFCW

concurs that American support for farmers comes through taxpayer subsidies. As a result, the American approach does not tend to affect the shelf price of products while Canadian prices are directly influenced by marketing boards.

Under the current quota system used by marketing boards in Canada, provinces have to receive an increased share of national quota if they want to meet growing local demand for supply managed products such as chicken. While the provinces debate who should get any increased share of national quota, processors and retailers are allowed temporary import licences to bring U.S. product into Ontario to make up the shortfall. This imported product could easily be replaced by locally grown and processed products. To support the viability of Ontario's food processing and farming industries, the quota system should be examined regularly to ensure that it keeps pace with the prevailing level of demand in each province.

The Committee therefore recommends that:

11. The provincial government should ensure that Ontario farmers get their fair share of national increases in quotas for supply managed products such as poultry and eggs.

TAXATION

The level of taxation and regulatory burden on Canadian businesses was identified by several witnesses as a significant factor in the uncompetitiveness of Canadian retailers. These levels of taxation are borne, not only by retailers, but by other sectors in the production-distribution-marketing chain, thus adding incremental costs at each stage.

The Canadian Federation of Independent Business (CFIB) presented the results of a study they had carried out in October 1990. The tax burden of twelve different retailers in two pairs of cities -- Toronto and Buffalo, Thunder Bay and Duluth -- were compared. In the Toronto-Buffalo comparison, Toronto's retailers, especially small businesses, were found to carry a greater tax burden than their competitors in Buffalo. The chief difference was in the level of municipal taxes. A comparison between retailers in Thunder Bay and Duluth showed similar but smaller differences.

John Winter presented evidence to show that, in certain communities such as Fort Frances, municipal taxes are higher in Ontario than the nearest town across the border. For example, a supermarket in Fort Frances pays five times more municipal taxes per square foot than does its competitor in International Falls across the border. He pointed out, as did many others, that Canadians received more services for these higher taxes, such as professional fire fighters, but that these services were not exportable.

Of particular concern to the communities close to the border, in the convenience zone, was the level of taxation on gasoline. Surveys have suggested that gasoline, which is 20 to 25 cents per litre cheaper in the U.S., is one of the drawing cards enticing Canadian shoppers across the border. Once there, they buy other goods. In one survey in Sault Ste. Marie, 68% of respondents indicated they would not shop in the U.S. for milk, groceries and

other items if the price of gas was comparable. The majority of the difference in gas prices can be attributed to taxation. For example, based on data from Energy, Mines and Resources Canada, all but 6 cents of the 21 cent difference in the Canadian and U.S. average retail prices in 1990 can be accounted for by taxes. Provincial and federal taxes each account for around 20% of the retail price at the pump.

In view of the key role that gasoline appears to play in cross-border shopping, the Ontario Border Communities Task Force has been advocating a system of gas tax zones, similar to that practised in Quebec. In that province, there are four concentric zones around the Ontario and U.S. borders with gas tax rebates ranging from 33.3% in the zone within 5 km. of the border to 1.27% in the zone from 15-20 km. away. The Task Force believes that if both federal and provincial governments reduce their gas taxes according to a zoning formula, the incentive to cross the border to fill up -- and then shop -- would be diminished.

Some analysis of this system presented by the Ministry of Revenue and others questions the effectiveness of such a measure. Information from Quebec indicates that the use of differential gas tax rates does not achieve the intended objective in the long term because there is no guarantee that the tax reduction will be passed on to the consumer. As a result, prices tend to find their own level according to the market. There can also be massive evasion as lower-taxed gasoline purchased for distribution in one zone may end up in a higher-taxed zone. Monitoring and administration is expensive. The Ministry of Revenue estimates that reducing the tax by one cent per litre for the 3,000 retailers close the border would cost the treasury $36 million per year, plus administration costs. Without good data on the amount of provincial revenues being lost as a result of cross-border shopping, it is hard to weigh this expense against any potential benefits.

It was also pointed out, both by witnesses and by some members of the Committee, that the selection and physical location of the zones would create the perception of inequity across the province. This problem is compounded by the difficulty of defining a border community now that residents in most areas of the province are taking shopping trips to the U.S., though it could be argued that, if gasoline is the driving factor for those in the convenience zone and less so for those further away, then any reduction could be confined to the region immediately beside the border.

The Committee is cognizant of the statement by many witnesses that higher taxes contribute to the reduced competitiveness of Canadian products. Also, the administration of some of the services delivered for those taxes may not be the most efficient when there is duplication of services among the different levels of government. Furthermore, there is some evidence that the level of local taxes is significantly higher in Canada than in the U.S. It is apparent that the current system of levying taxes may not be the most efficient way of funding the high level of services that Ontarians enjoy.

The Committee therefore recommends that:

12. **The Fair Tax Commission should be encouraged to speed up its examination of the property tax base to fund certain services.**

13. **The provincial government should continue discussions with the municipalities over issues of responsibility and funding of services.**

14. **A task force among all three levels of government should be established to examine the issue of duplication of services and division of responsibilities with the purpose of making all levels of government more efficient.**

15. **All levels of government should consider the issue of cross-border shopping in all fields of policy making. The government should continue and, where possible, increase the level of consultation with labour, business and consumer representatives around the problem of cross-border shopping.**

16. **The Ontario government should produce and make publicly available an analysis of the impact on jobs of any relevant legislation or regulations it proposes to introduce or amend as it relates to cross-border shopping.**

EDUCATION, AWARENESS AND PROMOTION

Ontario consumers, to their benefit, have been exercising their freedom of choice by taking advantage of cheaper prices and seeking bargains across the border. There were some witnesses who felt that Ontario shoppers may not be aware that their actions may be causing other Ontarians to lose their jobs. Similarly, the cost of the benefits that they take for granted, such as health care, may not be included in the mental calculation in comparing prices.

The UFCW strongly advocated a "Buy Ontario - Stay Home" campaign should be launched by the province, labour and business working together. Such a campaign would explain what is at stake, that while cross-border shopping may produce short-term savings, it will create long-term economic damage, causing the loss of jobs and threatening the ability to provide quality social services and programs. The Ontario Border Communities Task Force supported the idea of a subtle awareness campaign to inform consumers about the reasons for the differences in price between Canada and the U.S. and the use of the taxes that are applied. The Task Force cautioned, however, that awareness campaigns calling for consumer patriotism may be inappropriate as they only serve to publicize the perception that all things are cheaper in the U.S.

Others such as the Ontario Chamber of Commerce felt that it was important to improve the marketing of Ontario's communities. The Canadian Shoe Retailers' Association suggested creating a Shop Ontario program which would be positive and emphasize the advantages of shopping in Ontario rather than dwelling on the problems. The Ministry of Industry, Trade and Technology has developed a marketing strategy and action plan along these lines which has been well received by several border communities. The Canadian Federation of Independent Business, on the other hand, do not think that a marketing strategy will really help Ontario's retailers while the price of comparable goods is much less in the U.S.

The Committee believes that, while Ontarians know that they can find cheaper prices in the United States, they may not realize the impact that cross-border shopping has on their communities and on the province as a whole. For example, retailers losing business to the U.S. may eventually have to close and lay off its employees; when local businesses close, amateur sports may lose sponsors. Some organizations, such as the Ontario Teachers' Federation, have taken the initiative to advise their members of the effect that cross-border shopping may have on their jobs and communities and to urge them to shop in Ontario.

The Committee strongly advocates developing a comprehensive education campaign, coordinated with individual labour and business campaigns, to make consumers aware that, while costs may be higher in Ontario, the quality of life they enjoy in this province is also better. Such an education campaign would be aimed not only at consumers but at industry so that they can make educated choices on sourcing their products.

The Committee therefore recommends that:

17. **The Government of Ontario should engage in a comprehensive education campaign to demonstrate the impact of cross-border shopping and the benefits of shopping in Ontario. This campaign should be conducted in conjunction with business and labour education campaigns to their own members.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. **The Province of Ontario should participate with the federal government and municipalities in a tri-level task force on cross-border shopping.**

2. **The provincial government should appoint a lead minister to work with all the players in determining and implementing pro-active solutions to cross-border shopping.**

3. **The provincial government should urge the federal government to allow the interest rate differential with the United States to be reduced so that the value of the Canadian dollar can decline to a competitive level.**

4. **The provincial government should urge the federal government to hire more customs staff for greater enforcement.**

5. **The provincial government should urge the federal government to establish fast-track lanes for use by those coming into Canada with nothing to declare.**

6. **The provincial government should urge the federal government to collect the Provincial Sales Tax at all border crossings. If the federal government is unwilling to do so, the province should seek alternative collection methods.**

7. **The provincial government should work with industry, local border communities and other interested groups to develop regional campaigns in support of more aggressive marketing by Ontario's retailers.**

8. **Marketing boards, food processors, grocery distributors, retailers, gas companies and their dealers should engage in a joint marketing strategy. This may include coupon exchanges for milk and gasoline and the development of a symbol denoting product quality.**

9. **The provincial government should work with industry and labour to develop training programs so that retailers increase staff training on product knowledge and service.**

10. **The provincial government should undertake a comprehensive analysis of the wholesaling and distribution networks inside Ontario, and outside Ontario as they pertain to the province. This study should examine the cost structures with a view to developing more efficient alternatives.**

11. **The provincial government should ensure that Ontario farmers get their fair share of national increases in quotas for supply managed products such as poultry and eggs.**

12. **The Fair Tax Commission should be encouraged to speed up its examination of the property tax base to fund certain services.**

13. **The provincial government should continue discussions with the municipalities over issues of responsibility and funding of services.**

14. **A task force among all three levels of government should be established to examine the issue of duplication of services and division of responsibilities with the purpose of making all levels of government more efficient.**

15. **All levels of government should consider the issue of cross-border shopping in all fields of policy making. The government should continue and, where possible, increase the level of consultation with labour, business and consumer representatives around the problem of cross-border shopping.**

16. **The Ontario government should produce and make publicly available an analysis of the impact on jobs of any relevant legislation or regulations it proposes to introduce or amend as it relates to cross-border shopping.**

17. **The Government of Ontario should engage in a comprehensive education campaign to demonstrate the impact of cross-border shopping and the benefits of shopping in Ontario. This campaign should be conducted in conjunction with business and labour education campaigns to their own members.**

APPENDIX A

**The Dissenting Opinion of Mr. Monte Kwinter,
Mr. Gerry Phillips and Mrs. Barbara Sullivan,
Liberal Party**

Minority Liberal Opinion
to Standing Committee on Finance and Economic Affairs
Report on Cross-Border Shopping
June 24, 1991

While the Liberal Caucus suggested many of the measures contained in the committee report which has been supported by the NDP government majority, several crucial measures needed to address the cross-border shopping problem have been deliberately omitted by the NDP majority. For this reason, the Liberal Caucus must submit a dissenting report following from the findings of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs with respect to the cross-border shopping crisis which is devastating our communities and ravaging our retail, tourism and hospitality sectors.

A recent study taken by the Ministry of Industry, Trade and Technology whose findings were leaked to the media suggests that Ontario will lose $2.2 billion and 14,000 jobs due to cross-border shopping in 1991. This is compared to an estimated $600 million lost in 1990. So when the Treasurer and other members of the NDP government suggest that their government need not take a pro-active role in fighting this crisis because it is a phenomenon which has always been with us, their excuses ring hollow indeed.

The first and most important step this NDP government must take is recognizing the necessary active participation by the provincial government in order to address this problem. Cross-border shopping, if it is to be effectively countered, will require solutions from all three levels of government working in cooperation with business and community organizations across the province. There is simply no other way to do it.

That being said, it is the provincial government which must take the lead in this effort. We are in the province of Ontario. The Ontario government must take charge of this complex, yet highly localized issue in order to tailor solutions to fit Ontario's diverse needs. We can no longer afford to wait for solutions from the federal government.

Recommendation #1 - Leadership at the Provincial Level

The first Liberal recommendation, in concert with the joint recommendation that the Premier appoint a lead minister to fight cross-border shopping, calls on this minister to designate border communities for the special aid measures that minister will subsequently be putting in place as soon as possible.

Secondly, that minister should be provided with, or provide specific goals, targets and timetables which will put our retail, tourism and hospitality industries in cross-border communities back on the road to recovery by the end of this year.

Recommendation #2- Rescind the Treasurer's Tax Increases

The NDP government should act immediately to rescind its 30% increase in gasoline tax. The province is in an uproar over this increase, especially in border communities. According to the Ontario Border Communities Task Force on Cross Border Shopping, "Border communities have lost sales of gasoline in excess of 300 million litres annually." Task Force members agree that this budget will only lead to a further drain of gasoline sales in the province.

As an Essex County resident recently told the Windsor Star, "If it wasn't for the cheaper gas, we'd probably not bother coming over."

Furthermore, the NDP government should rescind the increases in alcohol and tobacco taxes introduced in the recent budget, which have only contributed further to the erosion of competitiveness in our hospitality industry.

Additionally, the 8% retail sales tax should be cut by 1% across the board as a stimulative measure across the province and to enhance the competitiveness of border communities.

Recommendation #3 - Listen to the People on Sunday Shopping

The NDP government should listen to the wishes of the task force of Ontario border community mayors and retain the municipal option for Sunday shopping. A recent survey of 300 Windsor residents showed that 26% would shop in Windsor if shopping was allowed on Sundays. Windsor City Council has acted on this, as have other councils. Municipalities should be able to retain that hard-won right to exercise their best judgement on the issue.

Recommendation #4 - Join with Retailers in Showing Restraint

The NDP government should be mindful that its overall fiscal policies have a direct impact on the increase in cross-border shopping and that the government should re-assess its fiscal policy to minimize its negative impacts on consumers and business.

APPENDIX B

The Dissenting Opinion of
Mr. Chris Stockwell and Mr. Norm Sterling,
Progressive Conservative Party

MINORITY OPINION AND RECOMMENDATIONS

PC PARTY MEMBERS

FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS COMMITTEE

CROSS-BORDER SHOPPING

PC RECOMMENDATIONS

CROSS-BORDER SHOPPING

FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS COMMITTEE

1. The Ontario government should roll back the gasoline, fuel, alcohol and tobacco tax increases imposed by the 1991 budget.

2. The Ontario government should harmonize its provincial sales tax with the federal goods and services tax.

3. The Ontario government should use any net revenue gain from harmonization to finance rate reductions in other provincial taxes. Currently it is estimated that harmonization would result in a net revenue gain of $500 million which should be used to finance a 4.2 cent a litre cut in the gasoline tax.

4. The Ontario government should produce and make publicly available an analysis of the effects of any relevant legislation or regulations it proposes to introduce or amend on the competitive position of the Ontario economy or, where appropriate on specific sectors.

PC MINORITY OPINION ON CROSS-BORDER SHOPPING

In our view the cross-border shopping phenomenon, while costly in itself, is symptomatic of the larger problem of the erosion in the competitiveness of Ontario businesses forced to operate in an over-regulated, over-taxed and over-governed environment.

The negative effects of cross-border shopping on employment and profitability in the retail sector in Ontario, and especially in border regions, is a preview of the fate awaiting other sectors and communities unless we act to reverse the deterioration in our competitive position.

We believe that the solution to the cross-border shopping problem must be developed in the context of efforts to improve and enhance the competitiveness and productivity of our economy as a whole.

As a first step, the provincial government must recognize the degree to which its own policies have contributed to this problem.

In the case of cross-border shopping, as in a number of other instances, Ontario provincial governments have been too quick to blame federal policies - free trade and high dollar/high interest rates being the two favourite culprits - for their difficulties.

This tendency is at the foundation of the recommendations made by the New Democratic members of the Committee who seem more

interested in fixing the blame for the cross-border shopping problem on the federal government then they are in fixing the problem itself.

In some instances this leads to a conflict between rhetoric and reality as in the case where it is recommended that the province urge the federal government to reduce the differential between American and Canadian interest rates in order to allow the value of the Canadian dollar to decline relative to the American dollar.

This ignores recent developments which have seen the Canadian dollar remain high even though the interest rate spread has narrowed, [a phenomenon which one Treasury official testifying before the Committee on June 20, 1991 as part of its review of the 1191 budget attributed to Bank Of Canada Governor John Crow's credibility "as an anti-inflation fighter."]

This "fed-bashing" is a transparent effort to distract from the fact that successive provincial governments have implemented policies which have increased the cost of doing business in Ontario and have significantly contributed to the severity of the competitiveness problem and to popularity of cross-border shopping as a weekend activity.

For instance, the Ontario Liberal Party, which now advocates sales tax and gasoline tax cuts, is the same party which was responsible for more than thirty tax increases during its five years in power,

including increases to the sales and gasoline taxes.

Similarly, while Liberal and New Democratic governments have complained about high interest rates, they have adopted highly inflationary fiscal policies which have put upward pressure on interest rates.

These policies have been continued in the 1991 budget which contained another one billion dollars in new taxes, more than nine billion dollars in new debt and in excess of six billion dollars in new spending.

The policies of Ontario governments have created the over-taxed, over-regulated and over-governed business environment which exists in the province today and which is driving both firms and consumers around the bend and over the border.

If the government is serious about reversing this exodus of shoppers, jobs, manufacturing capacity and investment it must begin by reversing some of its own policies.

It could start by rolling back the gasoline, fuel, alcohol and tobacco tax increases imposed by its 1991 budget.

Also, to address both the cross-border shopping issue,and the competitiveness problem generally,the Ontario government should harmonize its provincial retail sales tax with the federal goods

and services tax.

Merging the two taxes would permit the collection of both the GST and the PST on goods at the border.

This would help level the playing field for Ontario retailers and ensure that the provincial government maintained access to tax revenues required to sustain publicly funded programs and services.

Harmonization would also improve the competitive position of Ontario products in our export markets and against imports in our domestic market.

Currently about one-third of total provincial sales tax revenue is generated by taxation of business inputs. Adoption of the GST rebate system would provide a benefit of $2.4 billion to $2.7 billion to Ontario producers.

Harmonization would also result in additional revenue for the provincial treasury.

According to Treasury estimates the net increase in revenue, that is the revenue gain generated by base broadening less the cost of paralleling the federal rebate and credit system for firms and individuals,would be about $500 million.

We believe that this dividend should be paid out to the taxpayers

in the form of rate reductions in other taxes. We would like to see the government use the additional $500 million to finance a 4.2 cent a litre cut in the gasoline tax.

We are also confident that as the economy strengthens the net revenue gain from harmonization will increase and that the government would be able to afford a one percentage point reduction in its sales tax rate.

In closing, we note that the cross-border shopping phenomenon shows that provincial policy makers have to be aware of the effect which their decisions will have on the ability of Ontario producers and workers to compete effectively in a shrinking and increasingly interdependent world.

As a matter of standard procedure the government should prepare an analysis of the effect on the competitive position of the economy or of effected sectors of any relevant legislation or regulations which it proposes but particularly any measure which would increase government-mandated costs or could effect plant location and/or expansion decisions.

This competitiveness audit should be tabled in the Legislature and be referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs for review.

APPENDIX C

List of Witnesses

APPENDIX C

LIST OF WITNESSES

From the Ministry of Industry, Trade and Technology

Peter Friedman, Director, Small Business Ontario
George More, Manager, Small Business Development
Rena Blatt, Small Business Research Advisor

From the Ministry of Revenue

Shelley Wark-Martyn, Minister
Roy Lawrie, Assistant Deputy Minister
Burke Williams, Director Retail Sales Tax

From John Winter Associates Limited

John Winter

From the Ontario Milk Marketing Board

John Core, Chair
Ken Smith, General Manager
Claude Chartrand, Board Member, Northern Ontario
Peter Gould, Economist

From the Ontario Border Communities Task Force on Cross Border Shopping

Gail Logan, Sault Ste Marie
Tony Commisso, St. Catharines
Gerry McCartney, Sarnia
Mark Jacques, Windsor

From the Retail Council of Canada

Alasdair McKichen, President
Peter Woolford, Vice-President

From the Canadian Federation of Independent Business

Linda Ganong, Director Provincial Affairs
Catherine Swift, Vice-President Research
Pierre Cleroux, Senior Economist

From the United Food and Commercial Workers International Union

Tom Kukovica, Director, Service Sector
Tim Catherwood, Special Assistant to the Canadian Director

From the Ontario Chamber of Commerce

Linda Matthews, Chair
Michael Cristofaro, Economic Policy Committee
Elaine Rehor, Assistant General Manager

From the Canadian Council of Grocery Distributors

Tim Carter, Vice-President
Jonathan Wolfe, President and C.E.O., The Oshawa Group
Bob Winstanley, Director Public Affairs, A&P/Dominion/Miracle Food Mart
Kevin Ryan, Vice-President Store Operations, National Grocers/Loblaws

From the Ontario Borders Communities Mayors' Task Force on Cross-Border and Sunday Shopping

John Millson, Mayor, Windsor
Sandra Lawn, Mayor, Prescott
Joseph Fratesi, Mayor, Sault Ste Marie
Mike Bradley, Mayor, Sarnia
Dick Lyons, Mayor, Fort Frances
Roland Hardy, Mayor, Welland
John Winter, John Winter Associates Ltd.

From Buffalo Advertising Inc.

Mark Adler

From the Canadian Shoe Retailers Association

Sharon Maloney, President

From the Liquor Control Board of Ontario

Andy Brandt, Chairman and Chief Executive Officer
Mark Synnott, Vice-President, Finance and Administration Division

From Stoney Creek Furniture

Jim Carruthers, General Manager

From the Ministry of Agriculture and Food

Bob Seguin, Executive Director, Policy and Programs Division
Laurinda Lang, Policy Advisor

From Ernst & Young, Management Consultants

Jim Buchanan, Associate

APPENDIX D

List of Exhibits

APPENDIX D

LIST OF EXHIBITS

EXHIBIT NO. 1/02/001	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Briefing document on cross-border shopping (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/002	GOVERNMENT OF CANADA: Document entitled "Participant's Guide: Peace Arch Crossing Entry Project".
EXHIBIT NO. 1/02/003	MINISTRY OF INDUSTRY, TRADE AND TECHNOLOGY: Briefing document on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/004	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Supplementary background material on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/005	JOHN WINTER ASSOCIATES LTD.: Briefing document concerning cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/006	THE ONTARIO MILK MARKETING BOARD: Briefing document concerning cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/007	ONTARIO BORDER COMMUNITIES TASK FORCE ON CROSS-BORDER SHOPPING: Consultation re cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/008	RETAIL COUNCIL OF CANADA: Submission re cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/009	CANADIAN FEDERATION OF INDEPENDENT BUSINESS: Document entitled "Borderline Business: Taxation and Cross-Border Shopping".
EXHIBIT NO. 1/02/010	UNITED FOOD AND COMMERCIAL WORKERS INTERNATIONAL UNION: Submission regarding cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/011	THE ONTARIO CHAMBER OF COMMERCE: Presentation regarding cross-border shopping.

EXHIBIT NO. 1/02/012	CANADIAN COUNCIL OF GROCERY DISTRIBUTORS: Submission regarding cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/013	ONTARIO BORDER COMMUNITIES MAYORS' TASK FORCE ON CROSS BORDER SHOPPING: Slide presentation regarding cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/014	BUFFALO ADVERTISING INC.: Submission concerning cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/015	CANADIAN SHOE RETAILERS ASSOCIATION: Submission concerning cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/016	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Memorandum concerning an industry-government meeting on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/017	ONTARIO TEACHERS FEDERATION: Copy of a letter and attachments to Ron Hansen, M.P.P., concerning cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/018	A.R. NOLF: Letter concerning cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/019	INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY CANADA: Document entitled "A Preliminary Study of the Competitiveness of Distribution Channels".
EXHIBIT NO. 1/02/020	JOHN WINTER ASSOCIATES LTD.: Letter dated April 21, 1991.
EXHIBIT NO. 1/02/021	STONEY CREEK FURNITURE: Submission on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/022	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Summary of concerns and recommendations from cross-border shopping hearings.
EXHIBIT NO. 1/02/023	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Background document concerning U.S. "Autopass" and Agriculture Canada study on grocery prices.
EXHIBIT NO. 1/02/024	ONTARIO MINISTRY OF AGRICULTURE AND FOOD: Presentation on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/025	AGRICULTURE CANADA: Submission entitled: "Purchases of Dairy Products in U.S.A. by Northern Ontario

	Consumers" (provided by OMAF).
EXHIBIT NO. 1/02/026	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Background information on cross-border shopping: Distribution Channels (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/027	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Briefing document on the possible effects of the Ontario deficit on interest rates and the value of the dollar. (David Rampersad).
EXHIBIT NO. 1/02/028	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Cross-border shopping Report: Draft 1. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/029	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Memorandum concerning Quebec's differential gasoline tax zones. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/030	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Memorandum concerning U.S. tax structure, especially New York and Michigan. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/031	NEW DEMOCRATIC PARTY: Document entitled: "Recommendations to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs on Cross-Border Shopping".
EXHIBIT NO. 1/02/032	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Cross-border shopping: Public Opinion Poll. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/033	PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY: Proposed recommendations on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/034	LIBERAL PARTY: Recommendations on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/035	LIBERAL PARTY: Revised recommendations on cross-border shopping.
EXHIBIT NO. 1/02/036	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Cross-border shopping Report: Draft 2. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/037	LEGISLATIVE RESEARCH: Legal opinion concerning Provincial sales tax collection and the Free Trade Agreement (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/038	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Comparison of

	support for supply-managed commodities: USA and Canada. (David Rampersad).
EXHIBIT NO. 1/02/039	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Cross-Border Shopping: Latest MITT Estimate. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/040	CROSS-BORDER SHOPPING: Report on industry-government meeting on June 17, 1991 organized by the Retail Council of Canada. (Anne Anderson).
EXHIBIT NO. 1/02/041	LEGISLATIVE RESEARCH SERVICE: Cross-border shopping Report: Draft 3. (Anne Anderson).